

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA



Tesis

**LA TUTELA EFECTIVA EN EL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO ORAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

Presentada por:

JUANA GARCÍA ARAGÓN

Como requisito parcial para obtener el grado de:

DOCTORADO EN DERECHO

CON ORIENTACIÓN EN DERECHO PROCESAL

San Nicolás de los Garza, Nuevo León, 26 de julio del 2021.

Universidad Autónoma de Nuevo León
Facultad de Derecho y Criminología



LA TUTELA EFECTIVA EN EL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO ORAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Tesis para Grado de Doctor en Derecho
con Orientación en Derecho Procesal

Sustentante:

Juana García Aragón

Tutor:

Dr. Juan Ángel Salinas Garza

San Nicolás de los Garza, Nuevo León, Ciudad Universitaria, 26 de julio del 2021.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
 CAPÍTULO PRELIMINAR	 9
Marco metodológico	9
Metodología	9
Delimitación del problema	9
Justificación	9
Objetivo	14
Hipótesis	14
 CAPÍTULO 1. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO, SUS CUALIDADES Y DEFICIENCIAS	 15
1.1. La justicia administrativa	15
1.1.1. Antecedentes	17
1.1.1.1. Nacionales	17
1.1.1.2. Local	19
1.2. La justicia	21
1.2.1. Teoría de la justicia	22
1.2.2. Teoría del garantismo	23
1.2.3. Neoconstitucionalismo	24
1.3. El proceso contencioso administrativo	
en el Estado de Nuevo León	25

1.3.1. Concepto	25
1.3.2. Fin epistemológico	29
1.3.2.1. Principios generales	29

CAPÍTULO 2.

LA TUTELA EFECTIVA ADMINISTRATIVA Y EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD

34

2.1. La tutela judicial efectiva	34
2.1.1. Sentido estricto	35
2.1.2. Sentido lato	36
2.2. La tutela judicial efectiva en el ámbito administrativo	36
2.3. Debido proceso	37
2.3.1. Sustantivo	38
2.3.2. Adjetivo	38
2.3.3. Núcleo duro	39
2.3.4. Especial	40
2.4. Los procedimientos jurisdiccionales y las deficiencias legislativas	41
2.5. Deberes del juez ante deficiencias legislativas procesales	42
2.6. Los controles concentrado y difuso	
de constitucionalidad y convencionalidad	43
2.7. Criterios jurisprudenciales nacionales y de la Corte	
Interamericana de Derechos Humanos	45
2.8. Ámbitos de control en el proceso contencioso administrativo	
del Estado de Nuevo León	59

CAPÍTULO 3

INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES OBJETO DE CONTROL EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ORAL EN NUEVO LEÓN

61

3.1. Instituciones relacionadas con la presentación

y admisión de la demanda

61

3.1.1. Pro actione

67

3.1.1.1. Prevenciones

70

3.1.2. Partes débiles y grupos vulnerables

72

3.1.2.1. Protocolos

73

3.1.2.2. Actuaciones inquisitivas, dispositivas y publicistas

75

3.2. Medidas de protección sustantiva y adjetiva

75

3.2.1. Suspensión

76

3.3. Instituciones relacionadas con la búsqueda de la verdad

76

3.3.1. Admisión de pruebas

79

3.3.2. Principio de relevancia

80

3.3.3. Principio de adquisición procesal

81

3.4. Obtención de la prueba

81

3.4.1. Inquisitiva

82

3.4.2. Dispositiva

83

3.4.3. Publicista

83

3.5. Valoración de la prueba

84

3.5.1. Métodos de valoración aplicables

84

3.6. Instituciones relacionadas con la sentencia

86

3.6.1. Interpretación

86

3.6.1.1. Estricta	86
3.6.1.2. Pro homine	87
3.6.2. Tipos de sentencias	88
3.6.2.1. Tradicional	88
3.6.2.2. De lectura fácil	89
3.7. Ejecución	90

CAPÍTULO 4.

PROTECCIÓN ESPECIAL SUSTANTIVA Y ADJETIVA DE LOS DERECHOS EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ORAL EN NUEVO LEÓN 91

4.1. Objeto del proceso contencioso administrativo	
oral en Nuevo León	91
4.2. Protección sustantiva	93
4.2.1. Dignidad humana	93
4.2.2. Derecho humano a la buena administración pública	94
4.3. Protección adjetiva	96
4.3.1. El debido proceso	96
4.3.2. Instituciones esenciales a controlar en el	
proceso contencioso administrativo oral en Nuevo León	97
4.3.2.1. Oralidad	97
4.3.2.2. Inmediación	98
4.3.2.3. Abreviación	98
4.3.2.4. Publicidad	98
4.3.2.5. Contradicción	98

4.3.2.6. Concentración	99
4.3.2.7. Continuidad	99
4.3.3. Instituciones especiales a controlar en el proceso contencioso administrativo oral en Nuevo León	99
4.3.3.1. Sana crítica	99
4.3.3.2. Audiencia preliminar	100
4.3.3.3. Audiencia de juicio	101
4.3.3.4. Incidentes de previo y especial desahogo	101
4.3.4. Casos relevantes juicios contenciosos administrativos	102
4.3.4.1. Caso 1. Expediente 796/2019	103
4.3.4.2. Caso 2. Expediente 366/2019	108
4.3.4.3. Caso 3. Expediente 1112/2016	112
4.3.4.4. Caso 4. Expediente 160/2019	113
4.3.4.5. Caso 5. Expediente 1300/2018	119
4.3.4.6. Caso 6. Expediente: 13/2018	124
4.3.4.7. Caso 7. Expediente 1105/2017	129
4.3.4.8. Caso 8. Expediente 1778/2016	133
4.3.4.9. Caso 9. Expediente 1295/2019	136
4.3.4.10. Caso 10. Expediente 959/2018	139
4.3.4.11. Caso 11. Expediente 884/2016	143
4.3.4.12. Caso 12. Expediente 935/2015	145
4.3.4.13. Caso 13. Expediente 1091/2017	147
4.3.4.14. Caso 14. Expediente 204/2018	149
4.3.4.15. Caso 15. Expediente 850/2015	151

4.3.4.16. Caso 16. Expediente 1601/2017	153
4.3.4.17. Caso 17. Expediente 663/2018.	154
4.3.4.18. Caso 18. Expediente 785/2019	156
4.3.4.19. Caso 19. Expediente 1125/2017	157
4.3.4.20. Caso 20. Expediente 1275/2018	160
4.3.4.21. Caso 21. Expediente 44/2015	161
4.3.4.22. Caso 22. Expediente 296/2015	164
4.3.4.23. Caso 23. Expediente 694/2019	165
4.3.4.24. Caso 24. Expediente 472/2015.	168
4.3.5. Análisis	170
 CONCLUSIONES	 175
 REFERENCIAS	 178

INTRODUCCIÓN

La implementación del proceso oral en las diversas materias que conforman el sistema mexicano de impartición de justicia ha sido una constante que alcanzó el derecho administrativo en Nuevo León, donde a partir del 2009 se establecieron las bases para que en los juicios contenciosos administrativos existiera una modalidad oral.

La oralidad administrativa es una innovación jurisdiccional que pretende un acceso más efectivo a la justicia que imparte el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado; sin embargo, su implementación debe ser sometida al análisis axiomático del derecho humano, a la tutela efectiva, a diversas variantes del derecho y al debido proceso para vislumbrar las actuales carencias que impiden un verdadero y pleno acceso a la justicia. Esta investigación pretende determinar si la reforma oral planteada resulta adecuada para dar efectividad a los derechos administrativos, además de determinar si con esta herramienta procesal se puede lograr la teleología del Tribunal Administrativo, esto es, precisar las circunstancias procesales que constituyen barreras u obstáculos en términos de las teorías actuales del debido proceso y de la tutela judicial efectiva para el ejercicio de la función jurisdiccional en la aplicación de la oralidad administrativa y de la correlación con el principio *pro actione*.

Lo anterior se debe a que el derecho contencioso administrativo contiene matices muy particulares en la materia que durante el desarrollo del trabajo se contrastan con los principios que sustentan a la oralidad, acordes con criterios nacionales y supranacionales desarrollados para la consecución de la tutela judicial efectiva, y además acordes con las diversas teorías que justifican la necesidad de ajustes razonables por parte de legisladores y jueces. La presente investigación pretende descubrir las ventajas y desventajas del

proceso oral dentro de los juicios contenciosos administrativos, y se procura no solo señalar fallas, sino precisar sus orígenes y los puntos de oportunidad para la mejora sustantiva del proceso oral administrativo en Nuevo León.

Aquí se plantean asimismo teorías de manera básica, su aplicación al tema y la manera en que apoyan la hipótesis y sus variables. Con lo anterior se constata la importancia de analizar la aplicación del proceso oral en materia administrativa, principalmente por ser de los primeros empleados en América Latina y en el sistema de derecho romano-germánico. Asimismo, se busca concienciar sobre los aciertos y deficiencias de este proceso desde la perspectiva de la tutela efectiva, con la intención de encontrar la finalidad epistémica de la jurisdicción administrativa a partir de un concepto tradicionalista, en atención a la capacidad moral que se tiene para juzgar ciertas cosas como justas.

CAPÍTULO PRELIMINAR

Marco metodológico

Metodología

Los métodos para utilizar en el desarrollo del presente trabajo de investigación han sido principalmente el deductivo, el analítico y el exegético, aunque en el desarrollo de la investigación se dará mayor preferencia, se excluirá o incluirá algún otro método que se amerite.

Delimitación del problema

Como punto de partida se tiene que la presente investigación propone que los juicios orales constituyen un sistema de impartición de justicia introducido al sistema jurídico mexicano en los últimos años, por lo que resulta conveniente realizar un estudio científico de dicho proceso. En el derecho administrativo, el juicio oral contemplado dentro de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c) resulta único en América Latina.

Lo anterior se justifica por la complejidad propia del derecho administrativo, de manera que resulta conveniente estudiar el impacto de este tipo de proceso en una materia compleja.

Justificación

El análisis de la tutela efectiva dentro del juicio oral en materia administrativa toma relevancia en razón de que este tipo de proceso es único

en América Latina, de ahí la importancia de analizarla desde el punto de vista científico, con el objeto de delimitar sus alcances.

Es relevante señalar que al sistema jurídico mexicano se han introducido en los últimos años procesos mixtos y orales, lo cual obedece a la presión de la política internacional para mejorar el sistema de impartición de justicia.

De ahí que el derecho administrativo concebido como la rama del derecho público que regula la relación entre los particulares y la administración pública también se beneficie por esta tendencia impulsada desde la política internacional.

Así fue como en el Estado de Nuevo León se introdujo en el 2009 una importante reforma, donde el legislador establece las bases para que dentro de los juicios contenciosos administrativos se introduzca un proceso de naturaleza mixta, donde la primera fase es escrita y una segunda es preponderantemente oral.

Hay que señalar que la administración de justicia administrativa por medio de juicios contenciosos administrativos tiene particularidades que hacen que *per se* resulte compleja la operatividad de este tipo de procesos, pues no hay que olvidar que dentro de la teoría del derecho administrativo el acto administrativo mismo goza de una presunción de legalidad.

Asimismo, el hecho de que particulares y autoridades participen en el proceso administrativo obliga a reflexionar si este proceso mixto constituye una herramienta para garantizar la tutela efectiva establecida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019).

El artículo 33 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c) establece de manera puntual

que las partes en el procedimiento son el demandante, los demandados, el tercero perjudicado y la autoridad parte.

El demandante es quien ejerce la acción de nulidad dentro del juicio contencioso administrativo; las autoridades demandadas son aquellas que ordena, ejecutan o pretende ejecutar los actos de autoridad, o a quien se le imputa la omisión definitiva. Dentro de los juicios de nulidad, ocasionalmente, también es considerado demandado las personas a quienes se les haya otorgado un derecho adquirido por medio de un acto administrativo. Los terceros perjudicados, son aquellas personas que tiene un interés jurídico que puede verse afectado por la sentencia definitiva dictada dentro del juicio, también se dice que es aquella persona coadyuvante de las autoridades demandadas con un interés jurídico en la modificación o anulación de un acto de autoridad que resulta favorable a un particular. Por último, hay que considerar que en los juicios de nulidad, además de las autoridades demandadas, el Estado o municipio siempre se está representado por una autoridad (autoridad parte), que resulta diferente a las autoridades demandadas, y quienes dentro de sus facultades se encuentra la defensa de los intereses del estado

Resulta evidente que una diversidad de partes dentro del proceso contencioso administrativo trae consigo una complejidad para la operación de la tutela efectiva, situación que conforma la piedra angular de la presente investigación.

Desde la perspectiva de los principios rectores que en forma sustancial imprimen un sello muy particular de la oralidad para la resolución de los conflictos, la propia naturaleza del proceso administrativo propicia vicisitudes que se deben vencer para cumplir cabalmente con la tutela efectiva, de manera que se parte desde la propia concepción de esta tutela en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019), en su artículo 17, por cuanto que establece el

derecho fundamental a que toda persona tenga el derecho de que se le administre justicia, ello por medio de los tribunales que instituya el Estado, conforme a las normas procesales, en el entendido de que se deberá privilegiar la solución de la litis, aun sobre los formulismos de procedimiento, con la condicionante de que no se transgreda el principio de igualdad en el proceso.

Por otro lado, también se deben considerar los principios rectores del proceso oral para estar en posibilidad jurídica de obtener un panorama completo que permita analizar la tutela efectiva dentro de los denominados *juicios orales en materia administrativa*; estos principios están establecidos en el artículo 103 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León:

El procedimiento oral se realizará fundamentalmente con base en los principios de oralidad, inmediación, abreviación, publicidad, contradicción, concentración y continuidad. En lo no previsto en este título, y en cuanto no se oponga a lo dispuesto por el mismo, se aplicarán las disposiciones comunes de esta Ley, y de manera supletoria lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c).

En el presente trabajo se explicará también la coexistencia de los principios de los juicios contenciosos administrativos y los relativos a los juicios orales, ello bajo la reflexión de la tutela efectiva y bajo la firme convicción de resolver la pregunta de la presente tesis: *¿cómo se implementa la tutela efectiva en el juicio contencioso administrativo oral del Estado de Nuevo León?*

La tutela efectiva, entendida tanto desde el punto legal como el doctrinal, ha sido nutrida por la reflexión de importantes autores que han dedicado estudios completos, como por ejemplo Couture (1997), que sostiene que “por tutela jurídica se entiende, particularmente en el léxico de la escuela alemana, la satisfacción efectiva de los fines del derecho”.

De ahí que se analice en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c) la forma en que el Estado actúa bajo la perspectiva del derecho administrativo para proporcionar las herramientas necesarias que permitan la resolución de conflictos y controversias entre particulares y el Estado, los municipios, sus organismos descentralizados y empresas de participación estatal y municipal cuando estas últimas realicen funciones administrativas de autoridad (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 1997, art. 1).

También se considerará el cúmulo de criterios que el Poder Judicial Federal ha establecido en relación con la tutela efectiva, pues dichos criterios deben ser un referente del concepto y alcances de la tutela efectiva, pues dicho poder ha sostenido criterios tan importantes como los de rubro: “Garantía a la tutela jurisdiccional prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus alcances.” y “Derecho de acceso efectivo a la justicia. Etapas y derechos que le corresponden.”

Todo lo antes expuesto resulta relevante para definir los alcances de la tutela efectiva en el derecho administrativo, específicamente en el proceso contemplado en los juicios orales, donde se descubren aéreas de oportunidad para lograr el respeto a tan prístino derecho.

Se ha tomado conciencia de las partes interrelacionadas dentro de los juicios orales en el derecho administrativo y en la importancia de la tutela efectiva, y en consecuencia se propondrá un sistema de impartición jurídica en el ámbito de la oralidad en los juicios de nulidad que permita hacer patente el respeto de la tutela efectiva.

Objetivo

La presente investigación tiene por objetivo determinar los matices adoptados para implementar la tutela efectiva en el juicio contencioso administrativo oral del Estado de Nuevo León.

Hipótesis.

El proceso oral administrativo del Estado de Nuevo León resulta deficiente procesalmente para la consecución de la tutela judicial efectiva de los derechos administrativos, por no ser teóricamente correlativo con los axiomas del sistema jurídico mexicano, ni con las principales teorías del derecho positivistas, naturalistas, garantistas, neoconstitucionalistas, utilitaristas y realistas, lo que impide la realización epistémica de la función de la Magistratura que lo procura.

CAPÍTULO 1. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO, SUS CUALIDADES Y DEFICIENCIAS

1.1. La justicia administrativa

La justicia es uno de los anhelos de toda sociedad, en razón de que mediante ella se logra consolidar el estado de derecho dentro de una comunidad, de ahí que, ésta sea objeto de múltiples investigaciones a lo largo de la evolución del derecho y, por ende, es la inspiración de múltiples teorías que serán el punto de sostén de la presente investigación, cuyo centro es el proceso oral en el derecho administrativo, es decir, la aplicación de la *justicia administrativa*.

¿Qué es justicia administrativa? La respuesta a tal cuestionamiento es medular dentro de la presente investigación, ya que por su mediación se analiza la legalidad de los actos de la administración pública en todos los órdenes mediante litigios a órganos o tribunales jurisdiccionales independientes e imparciales, lo que implica un Estado de derecho, de acuerdo con una idea esbozada por Mosri Gutiérrez (s.f.):

“El Estado de derecho implica sobre todo el sometimiento de las autoridades y los entes públicos al orden jurídico instituido, el cual previene que autoridades públicas solamente pueden actuar en el marco de las competencias otorgadas. Sin embargo, en el despliegue de su actuación puede eventualmente apartarse de su ámbito competencial y lesionar la esfera jurídica de los gobernados, que frente al poder del Estado es tutelada por nuestro orden constitucional y legal.”

“La justicia administrativa, pues, no es sino el control constitucional y legal de los actos de la autoridad a través de los mecanismos legales, de los órganos y de los procedimientos instituidos en la ley, así como la defensa de los derechos de los particulares que pueden ser vulnerados por dichos actos, a fin de que estos obtengan la reparación de los daños ocasionados.”

De manera que “en presencia de justicia administrativa estamos cuando un órgano administrativo resuelve cierto conflicto que implica un derecho subjetivo” (Morales, 2012), es decir, la justicia administrativa exige que el problema planteado sea de naturaleza administrativa, donde una de las partes siempre es una autoridad que integra la administración pública; dicho de otra manera, la justicia administrativa o “el derecho contencioso administrativo se ha considerado como el conjunto de normas que regulan las defensas del particular frente al Poder Ejecutivo” (Garza, 1997).

Hay que señalar que la administración de la justicia administrativa, por medio de los juicios contenciosos, se ha conformado por particularidades que hacen que resulte *per se* compleja su implementación, en virtud de que dentro de la teoría del derecho administrativo el acto administrativo goza de una presunción de legalidad que le dota de validez desde el momento de su emisión, justificada por dos razones, la primera debido a que todas las autoridades por disposición constitucional están obligadas a ajustar su actuar conforme lo dispuesto por la Constitución, leyes y demás reglamentos; en segundo término, el Estado tiene como fin primordial salvaguardar el bien común, de ahí que sus actos en principio están dirigidos a cumplir dicha finalidad.

1.1.1. Antecedentes

El análisis de los antecedentes de la *justicia administrativa* dentro del derecho administrativo permite reflexionar sobre su situación actual y comprender las vicisitudes que forjan el derecho contencioso administrativo, con el fin de entender de la mejor manera este concepto de justicia.

Desde 1953 a la fecha han ocurrido múltiples acontecimientos que moldearon a los sistemas jurídicos y al derecho administrativo, en específico el derecho contencioso administrativo.

1.1.1.1. Nacionales

Todos los juristas especializados en el derecho administrativo reconocen al derecho francés como el origen del derecho contencioso administrativo, donde a principios del siglo XIX —como consecuencia de la división de poderes se instituyó un consejo de Estado— se encontraba entre sus objetivos el aseguramiento de la legalidad de los actos del poder, lo que permitía establecer límites mediante un proceso jurisdiccional.

En 1953 se instituyó en México la “Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo”, mejor conocida como la “*Ley de Lares*” o “*Código de Lares*”, en razón de que Teodosio Lares elaboró tan importante sistema normativo, declarado inconstitucional por la Suprema Corte, cuyo presidente en ese tiempo lo era Don Ignacio L. Vallarta, lo anterior, bajo el argumento de que el Poder Ejecutivo no podía hacer justicia por su propia mano, y que el hecho de que este poder emitiera resoluciones de carácter jurisdiccional rompía el llamado axioma de División de Poderes.

Más adelante, con la Constitución de 1957, se establece un sistema de control de legalidad de los actos administrativos como un mecanismo correspondiente al Poder Judicial Federal.

En 1936 se creó la Ley de Justicia Fiscal, y en 1937 se creó “el Tribunal Fiscal de la Federación” (órgano dependiente del Poder Ejecutivo) facultado para conocer de los conflictos entre la Secretaría de Hacienda y los particulares. Esta ley fue abrogada mediante la expedición del Código Fiscal de la Federación.

En 1946 se reformó el artículo 104 de la carta magna (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019) en donde se establece la posibilidad de que la Suprema Corte de la Nación pueda resolver los recursos de revisión que se propongan contra las resoluciones de sentencia que emitan los tribunales administrativos.

El año de 1968 resultó sustancial en la historia del derecho contencioso administrativo, pues se volvió a reformar el artículo 104 de la Constitución (2019) que permitía facultar al poder legislativo que se crearán Tribunales Contenciosos Administrativos, quienes tenían autonomía plena para resolver los conflictos entre la administración pública y los particulares.

Ahora bien, hay que señalar que desde su creación en 1938 a la fecha, el Tribunal de Justicia Administrativa —antes Tribunal Fiscal— ha incrementado los tipos de asunto que conoce gracias a múltiples reformas; por su importancia, destaca la reforma realizada en 2015 que dio competencia a este Tribunal para sancionar a los servidores públicos por emitir resoluciones graves en perjuicio del ciudadano.

Actualmente el Tribunal de Justicia Administrativa de la Federación tiene potestad en el ámbito nacional, y sus procesos están dotados de herramientas contemporáneas, como el juicio en línea.

1.1.1.2. Local

En Nuevo León existió en 1984 un juzgado fiscal, regulado en el título sexto del entonces Código Fiscal del Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019d); dicho órgano dictaba sus fallos en representación del Poder Ejecutivo de manera unitaria, y no se encontraba supeditado a ninguna otra dependencia.

La competencia de este Tribunal se encontraba regulada en el artículo 198 —derogado desde el 5 de julio de 1991 (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019)—, y cuyo texto aducía en sus fracciones:

I. Contra las resoluciones y liquidaciones de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado o de sus dependencias, que sin ulterior recurso administrativo determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación.

II. Contra los acuerdos que impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, sanciones por infracciones a las leyes fiscales.

III. Contra cualesquier resolución o acto diverso de los anteriores, dictado en materia fiscal y que causen agravio no reparable por algún recurso administrativo.

IV. Contra la negativa de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado para ordenar la devolución de lo indebidamente pagado.”

Como se puede advertir, los procesos se instauraban contra los actos emanados por la otona “Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León”. En 1991 el Congreso del Estado aprobó una importante

legislación, impulsada por el entonces gobernador Jorge A. Treviño Martínez: la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Código Procesal, ordenamientos que permitían regular tanto la parte orgánica como la adjetiva necesaria para que funcionara el proceso contencioso administrativo.

El Tribunal Contencioso Administrativo de Nuevo León se instauró en 1992 como un órgano uninstitucional y unitario, y se nombró titular a Adolfo J. Treviño; desde su creación este órgano fue dotado de la autonomía necesaria para su funcionamiento. En 1997 se expidió la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c), con la que este órgano jurisdiccional fue transformado de modo sustancial, ya que se crearon dos salas ordinarias y una Sala Superior integrada por este Tribunal Contencioso.

Con la expedición de esta ley el proceso contencioso se ha previsto de manera biinstitucional, en razón de que se regula bajo el mismo un recurso de revisión que le corresponde conocer a la sala superior.

En 2009 el gobernador José Natividad González Parás impulsó una reforma vital y contemporánea para la justicia administrativa: incorporó los juicios orales y estableció el fundamento jurídico para el funcionamiento del tribunal virtual administrativo.

En 2012 se cambió la denominación del Tribunal Contencioso Administrativo a Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, y también se creó una Sala Superior colegiada conformada por tres magistrados, cuya intención pretendía dotar de mayor certeza y transparencia a las resoluciones emitidas.

Durante el 2013 se organizó un tribunal de justicia dentro del ámbito municipal, sin embargo, a la fecha no se encuentra en funcionamiento ningún

tribunal de dicha naturaleza, de ahí que en el tribunal estatal se atienden los conflictos suscitados entre particulares y las diversas autoridades municipales.

Cabe señalar que la reforma en comento derivó del conflicto resuelto en la controversia constitucional número 61/2010, misma que fue accionada por el titular del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, controversia en donde se demandó a al poder Ejecutivo y al Legislativo del Estado Libre y soberano de Nuevo León

Durante el 2018 se concretó la reforma constitucional para implementar el sistema Estatal Anticorrupción, donde el Tribunal de Justicia Administrativa funge como órgano jurisdiccional a quien, mediante la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, le corresponde la imposición de sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que sean considerado como graves por la ley, o que se traten de hechos de corrupción, responsabilidades que incluso se puede imponer en contra de los particulares que participen en los actos vinculados.

1.2. La justicia

La justicia es una virtud inherente a la naturaleza del propio ser humano, y dentro de la sociedad es un anhelo de sus miembros, pues se constituye como uno de los pilares del Estado de derecho.

El concepto de dicha virtud ha evolucionado desde su más básica concepción de dar a cada uno lo que le corresponde —según Domicio Ulpiano—, hasta concebirlo como un conjunto de valores en que se basa el Estado, de ahí la importancia de analizar dicha virtud en relación con el derecho administrativo.

Este valor constituye la fuerza impulsora dentro del proceso contencioso administrativo de las acciones emprendidas: ¿acaso las partes dentro del proceso no esperan que el juzgador imparta justicia?

Esta importancia inspira el análisis epistemológico de la justicia administrativa a partir de la virtud elemental de justicia, pues ésta es la finalidad de todo proceso jurisdiccional, y en el caso del derecho administrativo dicho valor va más allá del simple análisis de la legalidad del acto.

El análisis de algunas teorías inspiradas en la justicia proporcionará los elementos básicos para criticar el proceso contencioso administrativo oral en los capítulos siguientes.

1.2.1. Teoría de la justicia

Rawls (1971) ha aportado una idea interesante de la justicia, concebida como “la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento”, acorde con que “lo que puede hacer la ‘justicia del hombre’ es resolver, o intentar resolver, problemas concretos de la vida del individuo o de la sociedad” (Capelleti, 1986).

Esta forma de concebir la justicia permite revisar los procesos jurisdiccionales con el objeto de confrontar las formalidades con los axiomas de la justicia, ya que según Rawls (1971):

“Para nosotros, el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social.”

Por lo tanto, esta teoría permite revisar la estructura del proceso contencioso administrativo y descubrir la forma en que los magistrados distribuyen los derechos entre las partes que integran el mismo proceso.

1.2.2. Teoría del garantismo

Esta teoría ha sido creada por Ferrajoli (2018):

“Garantismo” es un término del léxico jurídico y político relativamente nuevo. En el viejo léxico jurídico, se entendía por “garantías”, sobre todo, una clase de institutos del derecho privado provenientes del derecho romano, dirigidos a asegurar el cumplimiento de las obligaciones y la tutela de los correspondientes derechos patrimoniales: las garantías reales como la prenda y la hipoteca y las garantías personales como la fianza y el aval. Actualmente, por “garantías” se entiende también, y diría sobre todo, el conjunto de los límites y vínculos impuestos a los poderes públicos en garantía de los derechos fundamentales.

Es de todos conocido que el respeto y la protección de los derechos fundamentales han sido impulsados desde la reforma constitucional del 2011, donde según atento a lo que se dispone en el precepto 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad” (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019).

Por ende, se establecen de manera constitucional los límites impuestos a las autoridades que integran los poderes del Estado en materia procesal; en la presente investigación también se analizarán los límites y vínculos impuestos a los juzgadores en el quehacer diario, dentro de los procesos contenciosos administrativos.

1.2.3. Neoconstitucionalismo

El llamado *neoconstitucionalismo* proporciona un elemento más de escrutinio del proceso contencioso administrativo porque permite analizar la manera de *constitucionalizar* dicho proceso.

Resulta de suma importancia considerar lo que el neoconstitucionalismo propicio, ya que representa una positivación de los derechos fundamentales (Aguilera Portales, Becerra Rojasvértiz y Ortega Gomero, 2010) que emergen de las instituciones y facultades por medio de las que se aseguran la dignidad, la libertad y la igualdad humana (Aguilera Portales y Lopez Sánchez, 2014). Para Bobbio (1991), los derechos fundamentales solamente son el resultado de un fenómeno social, pero aumentados en el transcurso del tiempo.

En relación con los derechos fundamentales, se ha reconocido al jurista Hans Kelsen como el precursor del constitucionalismo, pues ha aportado al derecho la teoría general del derecho y la teoría pura del derecho, así como obras tan importantes como *La garantía constitucional de la Constitución*, donde interroga quién debe ser el defensor de la Constitución; el control de la constitucionalidad de las leyes posicionó a la Constitución como la fuente principal de los derechos fundamentales (Ferrer Mac-Gregor, 2002a). Este mismo pensamiento es replicado por Comanducci (2016), que situó a la Constitución como una pieza crucial para el estudio de los derechos fundamentales.

1.3. El proceso contencioso administrativo, caso del Estado de Nuevo León

1.3.1. Concepto

Resulta importante estudiar la teoría del proceso, y se debe hacer a partir del concepto más básico, con lo que sin lugar a dudas se podrán afianzar las bases y cimientos para sustentar el estudio y conocimiento de la misma.

Con ello en mente hay que contestar en primer término la pregunta sobre lo que es el derecho, para lo cual se usará el concepto del ilustre procesalista Cipriano Gómez Lara, que sostiene que “el derecho es una ciencia que es definida como el conjunto de conceptos ordenados y sistematizados referidos a las normas y a las conductas jurídicas” (Ferrer Mac-Gregor, 2002b).

Sin lugar a duda, el derecho es una ciencia humana que permite a una sociedad construir un conjunto de normas y principios jurídicos para regular toda la actividad a su interior, lo que propicia la sana convivencia interhumana.

Con el conocimiento de lo que se debe entender por derecho se puede construir otro concepto sustancial de la teoría del proceso importante para los alcances de la ciencia procesal, por lo que se debe conocer de antemano la conceptualización del derecho procesal como parte de la ciencia del derecho. Santos Azuela (2001) refiere que el *derecho procesal* es el:

“Conjunto de normas que regulan la función jurisdiccional, el derecho procesal se ocupa de la construcción y actividades de los organismos estatales encargados de impartir justicia, de las condiciones y procedimientos para la tutela y eficacia del derecho positivo, así como de las formas y aplicabilidad de los actos y hechos procesales.”

De las anteriores definiciones se puede constatar que el concepto de derecho procesal tiene una dualidad que regula todo lo relacionado con la actividad jurisdiccional desde los puntos de vista orgánico y del proceso.

Es decir, el derecho procesal se puede concebir como un conjunto de normas que regulan los requisitos y los efectos de un proceso, y abarca tanto la parte procesal como la parte orgánica de la impartición de justicia.

Gómez Lara (2018) explica que *el derecho procesal forma parte del derecho público*, bajo el entendido de que es *derecho público* todo aquél que contiene reglas de *suprasubordinación*; por otra parte, son de derecho privado las normas que regulan las relaciones de mera coordinación. Este autor (2018) señala que el derecho procesal es de derecho público, en razón de que establece normas de suprasubordinación. Asimismo, Fix-Zamudio (1964, pp. 18-39; 1991) establece tres grandes sectores de la clasificación del derecho procesal:

- “a. El derecho procesal. Regido por el principio dispositivo, que comprende el derecho procesal civil y el mercantil.
- b. El derecho procesal social. Orientado por el principio de justicia social o de “igualdad por compensación” (Couture, 1997), dentro del cual se agrupan el derecho procesal del trabajo, el derecho procesal agrario y el derecho procesal de la seguridad social.
- c. El derecho procesal inquisitorio o publicístico. Contiene las variantes del derecho procesal penal, el administrativo, el procesal familiar y del estado civil, y el procesal constitucional.”

Según lo anterior, la teoría general del proceso está inmersa en la ciencia del proceso, y se considera que todas sus materias están ligadas al tronco común de esta teoría, que no estudia ni se acoge a lo que se conoce como la teoría del proceso civil, del penal o del laboral, en lo particular, sino que analiza en forma integral los principios, conceptos, tesis e figuras que son comunes a todas las materias ellos. Así, hay que reconocer que existen tres caracteres básicos en el derecho procesal:

1. Forma parte del derecho público.
2. Es instrumental.
3. Está basada en preceptos imperativos.

Dentro del derecho procesal existen conceptos categoriales procesales que constituyen los conceptos más importantes del derecho procesal: a) acción procesal, b) jurisdicción, y c) proceso. Ahora bien, en relación con las fuentes del derecho procesal, existen dos (Gómez Lara, 2018):

- “1. Formales: se refieren a la mecánica de creación estructural de las normas, se prescinde de toda consideración de tipo económico, político o social (ejemplo: legislación, costumbre, jurisprudencia, reglamento, circular).
2. Materiales o históricas: se refieren a las causas de tipo histórico que ocasionaron el surgimiento de alguna norma (ejemplo: derecho agrario).”

El sentido material indaga el sentido de la forma, y el formal el procedimiento de creación y su estructura de la norma. Gómez Lara (2018) señala que en su afán de profundizar en las reflexiones en torno a los problemas procesales, Alcalá Zamora ha planteado seis interrogantes denominadas el *hexágono de Alcalá Zamora*: qué, quiénes, cuándo, cómo, dónde y para qué. Gómez Lara (2018) agrega otras interrogantes sobre el proceso: el cuánto y el porqué.

En relación con el derecho procesal administrativo, "...es un conjunto de normas debidamente ordenadas, sistematizadas y jerarquizadas cuyo objeto específico es el ejercicio de la función jurisdiccional administrativa" (Fernández Madrazo, 2011).

En relación con lo antes expuesto, se puede sostener que el *proceso* se concibe como "la suma de los actos que se realizan para la composición del litigio. El procedimiento se refiere al orden y la sucesión de su realización. El proceso es el continente y el procedimiento el contenido" (Carnelutti, 1999).

El proceso contencioso administrativo se puede definir como el conjunto de etapas concatenadas entre sí cuya finalidad es resolver una controversia entre un particular y la administración pública. Este concepto se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 63, fracción XLV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

1.3.2. Fin epistemológico

En relación con el fin epistemológico del proceso, se debe reflexionar en torno a su función relacionada con lo que se conoce como la *verdad*, y se plantea que "el proceso sirve para resolver problemas y no para producir decisiones verdaderas" (Taruffo, 2012). Sin embargo, Taruffo (2012) debate que la verdad desde otro punto de vista se puede obtener por medio del

proceso, debido a que ella es el objeto principal del juzgador, pues no puede hablarse de justicia si no se correlaciona con la verdad.

El derecho contencioso administrativo no es la excepción, y por tanto los magistrados deben buscar la consecución de la verdad mediante los procesos contenciosos administrativos.

1.3.2.1. Principios generales

Si bien el juicio contencioso administrativo constituye un medio de control que en principio se considera solo de legalidad, también debe señalarse que ha evolucionado, y que tal y como refiere Santamaría Pastor (2018), los elementos del orden general que caracterizan este tipo de juicios de nulidad constituyen un órgano de control de la actividad administrativa desde una óptica de la legalidad, de una forma plena y en estricto cumplimiento con el principio dispositivo.

La naturaleza de los juicios contenciosos o juicios de nulidad parte de la teoría desarrollada en el derecho administrativo francés, y más aún bajo la teoría de la división de poderes; García de Enterría (2020) señala una capacidad de *autotutela*. Bajo este pensamiento se restringe el control judicial a un aspecto de mera legalidad respecto de la actuación de la administración pública, sin pensar que se llegue al extremo de sustituir las atribuciones de los órganos que integran a dicha administración.

De igual modo, hay que partir de la idea de que la naturaleza propia de la jurisdicción contencioso-administrativa es compleja debido a la diversidad de temas que integran al derecho administrativo; no cabe duda de la existencia de una gama de normas contenidas en leyes, reglamentos, decretos, circulares y aranceles de normas oficiales.

Esta situación obliga a reflexionar sobre la existencia de vacíos dentro del sistema normativo del derecho administrativo, de ahí la importancia que adquieren los “*principios generales del derecho*”.

Cassagne (2016) se ha referido a dicho tema, y sostiene que “el derecho administrativo es, sin duda, el terreno más fértil y propicio para la aplicación e integración de los principios generales del derecho”.

En el Estado de Nuevo León no existe una ley donde se describan de manera puntual los principios que dan directriz al juicio contencioso administrativo; en la propia Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c) se desprende la existencia de los principios de estricto derecho, desigualdad procesal, equidad procesal, contradicción, principio dispositivo, definitividad, publicidad, preclusión, economía procesal, buena fe, imparcialidad, principio de legalidad, principio de expeditez del proceso, gratuidad, congruencia y exhaustividad.

El principio de “*estricto derecho*” obliga a que el juzgador solo atienda a los argumentos que las partes propongan, y los concatena con lo resuelto en el acto impugnado. Conviene mencionar que existen algunas excepciones a dicho principio, según se puede leer en la propia Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c), donde se regula de manera clara que hay causales que por su importancia adquieren carácter de orden público, como la ausencia de absoluta de la fundamentación y motivación, la falta de firma autógrafa y la incompetencia de la autoridad emisora.

Las normas procesales están diseñadas con la finalidad de atender la *desigualdad procesal*, pues una de las partes contendientes tiene el carácter de *autoridad* y goza de un imperio y poder que no tienen los particulares;

asimismo, no hay que olvidar que los actos de autoridad gozan de una presunción de legalidad, de ahí que el juicio de nulidad busque, mediante sus normas procesales, establecer una *equidad procesal* con la obligación para el juzgador de tratar con igualdad a las partes contendientes.

Otra de las características esenciales del proceso contencioso administrativo es la existencia del principio de *contradicción*, mediante el cual el juzgador tiene la obligación de correr el traslado a la otra parte ante cualquier petición elevada ante un tribunal, con el fin de escuchar los argumentos que en su caso esboce la defensa.

A pesar de la importancia del juicio contencioso administrativo existe la obligación de atender al impulso procesal, ya que no existe la oficiosidad dentro del proceso, de ahí que se requiera el impulso de las partes en atención al llamado *principio dispositivo*.

Ahora bien, el juicio de nulidad se rige bajo un principio de *definitividad* del que se desprende la necesidad de que los actos administrativos estén investidos de una fuerza vinculante con la esfera jurídica de los particulares.

Por otra parte, el principio de *publicidad* permite que el proceso sea transparente y del conocimiento del público general, moderado por las restricciones de la alteración del orden público o de los valores de la moral, así como por las limitantes que impone la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019a).

El principio de *preclusión* que rige dentro del juicio contencioso administrativo limita la temporalidad en que las partes pueden ejercer sus derechos procesales, de ahí que se pierdan si no se ejercen dentro del tiempo procesal oportuno.

Mediante el principio de la *economía procesal* se plantea la obligación de que la duración del juicio contencioso administrativo sea la menor posible, y dentro de lo que establece la legalidad.

El juicio contencioso administrativo se encuentra investido por el principio de *buena fe*, con el que se presume que toda actuación se realiza conforme derecho.

El principio de *imparcialidad* imprime al proceso contencioso administrativo la obligación de que el juzgador no tienda a favorecer a una sola de las partes, sino que su actuar se debe ceñir a lo establecido por la ley.

Debido a la importancia de las normas procesales, todo juicio contencioso debe atender el principio de *legalidad*, es decir, se deben respetar de manera celosa las reglas procesales establecidas para el juicio contencioso administrativo.

Gracias al principio de *expeditez del proceso*, el juicio contencioso administrativo se debe desarrollar sin trabas procesales, de ahí que sea necesario simplificar al máximo el proceso y evitar el desarrollo de prácticas dilatorias.

Por su naturaleza, el proceso contencioso administrativo se desarrolla de manera gratuita, es decir, no hay condena a gastos y costas debido al principio de *gratuidad*, al cual se ciñe todo juicio de nulidad.

Los principios de *congruencia y exhaustividad* resultan de suma importancia, ya que bajo dichas exigencias el juzgador debe atender solamente a las partes que proponen su caso de manera completa, y bajo la coherencia entre lo solicitado y lo resuelto.

CAPÍTULO 2. LA TUTELA EFECTIVA ADMINISTRATIVA Y EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD

2.1. La tutela jurisdiccional efectiva

Para entender el concepto de tutela jurisdiccional efectiva debe acudir a la definición del proceso, que implica un conjunto de maneras a observar en el desarrollo y solución de controversias, y cuenta con un contenido sustancial que aporta una interpretación del derecho ajustada a los nuevos métodos interpretativos y paradigmas reconocidos por el Estado mexicano.

El proceso judicial es el medio principal de aplicación e interpretación del derecho; está conformado por tres elementos esenciales: la pretensión, la acción y la jurisdicción (Salinas Garza, 2016). Este proceso debe establecer requisitos y formas para hacerse valer ante las autoridades y tribunales competentes, ya que las leyes adjetivas tienen como finalidad indicar los pasos para hacer valer la aplicación de la ley.

La idea de adecuación del proceso al derecho material exige que el proceso sea visto como una técnica procesal destinada a dotar de efectividad a los derechos, para comprender que el proceso como técnica indiferente al derecho material esté cerrado, lo que lo vuelve inservible.

En efecto, conceptualizar el proceso como el cumplimiento estricto de las instrucciones previstas en las leyes adjetivas implica esclavizar el cumplimiento irrestricto de la ley, cuando ello debería conllevar el reconocimiento del derecho fundamental a la efectividad de la tutela judicial o jurisdiccional, que tiene aplicabilidad inmediata y vincula directamente a diversos sujetos investidos de poder público, al legislador obligado a crear leyes procesales adecuadas para alcanzar la tutela efectiva de los derechos, y al juez que debe hacer respetar la tutela jurisdiccional efectiva.

A diferencia del legislador, que actúa de manera previa, el juez se preocupa de que el derecho sea debidamente otorgado en el desarrollo del proceso mediante la norma procesal idónea para su efectiva prestación.

En suma, la tutela judicial efectiva implica elevar al máximo rango jurídico determinadas garantías procesales, cuyo ejercicio se circunscribe a los procedimientos sustanciados dentro de los órganos encargados de impartir la justicia ordinaria y extraordinaria por medio del ejercicio de diversos mecanismos proporcionados por la legislación.

2.1.1 Sentido estricto

Con relación al sentido estricto de la tutela efectiva, Enrique Carpio expresa que:

Si en el Estado legal la inobservancia de formas procesales o procedimentales traía como consecuencia declarar improcedente la acción intentada o revocar un proceso sin importar los años que llevó tramitarlo, en el Estado constitucional la idea es interpretarlas a favor del accionante en aras de tutelar sus derechos en forma efectiva y, por tanto, los aspectos adjetivos nunca podrán estar por encima de un derecho sustantivo, es decir, se preserva la forma pero no para obstaculizar el acceso a la justicia, sino para garantizarlo (Salinas Garza, 2016).

En sentido estricto, la tutela judicial efectiva es la garantía necesaria para preservar los fines del derecho y que el propio derecho otorga. La tutela jurisdiccional efectiva del derecho solo puede alcanzarse mediante un debido

proceso, igual como sucede con las pretensiones de las partes del juicio correspondiente.

2.1.2. Sentido lato

El sentido lato implica que la tutela jurisdiccional debe ser oportuna, y en algunos casos debe tener la posibilidad de ser preventiva (Salinas Garza, 2016).

En tal sentido el Estado debe proporcionar orgánicamente y legislativamente órganos y mecanismos necesarios para hacer posible la administración de la justicia.

2.2. La tutela judicial efectiva en el ámbito administrativo

Tal y como se ha sostenido en el capítulo anterior, dentro del sistema jurídico mexicano el Estado se ha preocupado por instituir mecanismos de control a los que los gobernados tienen acceso, a fin de defenderse de los actos de autoridad.

Lo previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019) afecta el proceso contencioso administrativo, por ende, existe de manera legislativa la tutela efectiva.

Sin embargo, estos órganos de carácter jurisdiccional han evolucionado y tratado siempre de ser pioneros en la impartición de la justicia. No hay que perder de vista que fue dentro de la justicia administrativa donde primero se reguló el interés jurídico, solo por citar un ejemplo.

Ahora bien, por la propia naturaleza del proceso contencioso administrativo, es obligado que el legislador ponga especial cuidado en el diseño de las normas procesales, debido a que una de las partes siempre es un órgano del Estado investido de autoridad, es decir, hay una relación entre las partes de supra a subordinación, de ahí que si no se cuidan las reglas procesales se puede ocasionar un desequilibrio, pues resulta obvio que la defensa de las autoridades cuenta con toda una estructura jurídica experta en la materia contenciosa administrativa.

2.3. Debido proceso

En un Estado constitucional moderno el proceso debe ser justo y debido, esto es, que ha de respetarse cada uno de los principios, reglas, normas y demás que indican la pauta que debe seguirse en el desarrollo de este.

El debido proceso implica una serie de derechos, pasos, resoluciones, diligencias, otorgamiento y respeto de las normas procesales, así como un conjunto de formalidades que en todo momento se deben respetar dentro del proceso y así cimentar las bases sobre las que está sustentada la resolución de la litis, y está garantizado incluso por normas de carácter constitucional y las que provienen de los tratados internacionales (Salinas Garza y Rodríguez Lozano, 2016).

Este principio forma parte de la tutela judicial efectiva, e implica el respeto a ciertos derechos mínimos en el desarrollo de cualquier tipo de proceso, entre los que se encuentran el derecho de audiencia —ser notificado de manera personal sobre el inicio de un procedimiento—, el derecho de contradicción —ser oído y vencido en juicio—, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, el derecho de alegar y que se dicte una sentencia fundada y motivada, un medio de impugnación para acceder a otra opinión en segunda instancia y ejecutar la decisión tomada en la sentencia, según sea el caso.

Aunado a lo anterior, el debido proceso está modulado por diferentes términos según la materia tratada, empero, siempre debe observarse el *núcleo duro del proceso*, es decir, deben observarse ciertas garantías del debido proceso sin excusa alguna en el desarrollo del procedimiento jurisdiccional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado en diversas tesis de jurisprudencia.

2.3.1. Sustantivo

Segundo Linares Quintana menciona que el debido proceso, en su fase sustantiva, implica la “exigencia constitucional de que las leyes deben contener una equivalencia entre el hecho antecedente de la norma jurídica creada, y el hecho consecuente de la prestación o sanción, si se tienen en cuenta las circunstancias que motivaron el acto, los fines perseguidos, el medio y la prestación o sanción que establece dicho acto” (Colombo Cambell, 2007).

Por tanto, el debido proceso, en su acepción sustantiva, equivale al “*principio de razonabilidad de las leyes*”, y debe ser observado por los creadores de las normas jurídicas para que en ejercicio de sus funciones se ajusten a las directrices, parámetros y principios reconocidos por la Constitución y los tratados en la materia.

2.3.2. Adjetivo

En su fase adjetiva, el debido proceso se entiende como la garantía de un proceso correcto que asegura el respeto del principio de contradicción y los demás derechos procesales, entre los que destacan el ser informado oportunamente del posible acto de privación de derechos, a una oportunidad razonable para preparar la defensa, a ser juzgado con imparcialidad, a que el

proceso se siga en forma oral, el derecho a la prueba y a ser juzgado con base en el expediente del proceso (Colombo Cambell, 2007).

El debido proceso implica todos los derechos creados e interpretados de manera progresiva para procurar acceso pleno al proceso. Es decir, el debido proceso incluye todas las garantías, formalidades, diligencias y derechos que deben respetarse para el desarrollo de cualquier tipo de proceso, para con ello lograr la efectiva tutela judicial efectiva.

2.3.3. Núcleo duro

El núcleo duro, según lo ha explicado el máximo Tribunal, se aplica a todas las personas sin que para ello afecte su condición, nacionalidad, género, edad, y consiste en las formas elementales del proceso integradas por un conjunto de pasos a seguir: 1) el inicio del proceso y la notificación del mismo; 2) Que exista la oportunidad de que las partes ofrezcan y desahoguen sus pruebas en que acúñen su acción o su defensa; 3) la existencia de poder ofertar los alegatos y 4) existencia de una decisión que resuelva la litis planteada.

Las garantías esenciales se encuentran reconocidas en la Constitución mediante los artículos 14, 16, 17, 19, 20 y 21 (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019), así como en tratados internacionales, como la Convención Interamericana de los Derechos Humanos en su artículo 8 (Convención Interamericana de los Derechos Humanos, 1969). El proceso tutela el acceso de los gobernados a la justicia, esto es, lo que Salinas Garza (2016) denomina “objeto indirecto de la tutela judicial”.

La tutela judicial solo es efectiva si el órgano de naturaleza jurisdiccional reúne condiciones que garanticen la autonomía de decisión, además de que resulta imperioso que antes de que se dicte el fallo exista un proceso que se ajusten a las garantías mínimas que posibilitan la defensa de las partes. Es

decir, para cumplir con este derecho humano resulta necesario que el proceso cumpla diversas garantías procesales que aseguren una tutela natural efectiva.

Para ello, la primera garantía procesal a proteger en el desarrollo de las fases del proceso es precisamente la existencia de un juez competente para conocer la causa y que actúe de manera imparcial.

Los particulares tienen derecho a que se les designe un juez ordinario predeterminado por ley que permita juzgar la controversia con imparcialidad e independencia judicial, es decir, que el órgano judicial haya sido previamente creado por una ley, y que dicha ley creadora lo haya dotado de jurisdicción y competencia con anterioridad al supuesto del hecho originador de la actuación judicial.

Esta garantía procesal se encuentra prevista en el artículo 17 de la carta magna (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019), que establece dos connotaciones: una material y otra formal.

El aspecto material implica que las reglas de jurisdicción y competencia estarán fijadas antes de comenzar el proceso, mientras que el aspecto formal requiere que el órgano judicial sea fijado por una ley formal y no orgánica.

2.3.4. Especial

Como se ha señalado, el debido proceso tiene por finalidad que los juicios se desarrollen de tal manera que se respete la legalidad, es decir, dentro del ámbito de una correcta aplicación del derecho y bajo la premisa del respeto a la dignidad humana.

Tal exigencia reconocida en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019) toma relevancia dentro del juicio contencioso

administrativo, debido a que dirime las controversias suscitadas entre particulares y la administración pública, de ahí que su finalidad es una forma de controlar los actos arbitrarios emitidos.

Por ello, resulta de suma importancia que las normas procesales queden completamente definidas y que sean acatadas de manera plena por la autoridad. Así por ejemplo, dentro de los juicios contenciosos cuando la materia dentro de la *litis* se encuentre vinculada con una actividad reglamentada, es obligado que el particular acredite plenamente que tiene interés jurídico, exigencia que a primera vista resulta estricta, sin embargo, de ninguna manera se puede aducir que la misma conculca el debido proceso, puesto que no constituye una restricción al acceso a la tutela efectiva ni al debido proceso, sino por el contrario, simplemente modula quien tiene legitimación para acudir a la defensa contra actos administrativos vinculados a una actividad reglamentada; se debe concluir que el debido proceso resulta necesario, ya que solo quien tiene un derecho subjetivo afectado por un acto de autoridad se encuentra en posibilidad de acudir a los tribunales con el fin de activar su derecho de accionar dicho aparato de naturaleza jurisdiccional.

2.4. Los procedimientos jurisdiccionales y las deficiencias legislativas

Los procesos jurisdiccionales, como parte de la tutela efectiva, requieren de manera indispensable que se encuentren definidos y regulados de la mejor forma en las leyes secundarias, pues no basta que los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019) los instituyan como un derecho fundamental.

Por tanto, existe el deber del Poder Legislativo de realizar procesos legislativos con el fin de cumplir con la legalidad mediante la expedición de

leyes que cumplan las exigencias que requieren la tutela efectiva y el debido proceso.

Sin embargo, resulta claro que en la realidad de la justicia cotidiana las partes de un proceso se enfrentan a procesos regulados de una forma deficiente.

Lo anterior se debe a la propia complejidad de la regulación de los procesos, cuya mayor relevancia resulta palpable dentro de la llamada justicia administrativa; puesto que los procesos se enfrentan a la complejidad de los tecnicismos necesarios para la administración pública, no cabe duda que los aspectos financieros, de desarrollo urbano y de responsabilidad administrativa, solo por decir algunos, representan un reto para el legislador al momento de definir la arquitectura procesal necesaria para la tutela efectiva. Así, la “idea de que un proceso complicado puede justificar, en ocasiones, una determinada demora judicial [...] un procedimiento que no tenga especial complejidad debe ser resuelto con mayor brevedad que otro proceso más complejo” (Mateu, 2009), situación que debe ser considerada por el legislador al momento de realizar su labor.

2.5. Deberes del juez ante deficiencias legislativas procesales

Dentro de los procesos el juez adquiere relevancia por las obligaciones que recaen sobre él, debido a que se convierte en el articulador del proceso mismo, como un director, que además de su obligación de carácter adjetivo también asume una obligación de carácter sustantivo, como la toma de decisiones.

Los artículos 1, 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019) establecen ciertas directrices jurisdiccionales ante las deficiencias legislativas

en las normas procesales. Así, el principio *pro persona*, la interpretación conforme, el control difuso, la aplicación de principios generales de derecho en la interpretación de normas y el deber de privilegiar la solución de conflictos sobre los formulismos procedimentales —siempre y cuando no se afecte la igualdad de las partes, sin olvidar que desde el propio artículo 1 de la Constitución Nacional (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019)— imponen el deber a respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de conformidad con los principios rectores de interdependencia, indivisibilidad, progresividad y universalidad.

2.6. Los controles concentrado y difuso, en su ámbito de constitucionalidad y convencionalidad

Dentro del sistema jurídico mexicano existen dos vertientes de control de la constitucionalidad de los actos: el primero de ellos denominado concentrado y el segundo se conoce con el control difuso.

El control concentrado constitucional debe ser ejercido por los órganos que integran al Poder Judicial de la Federación con mecanismos directos de control como lo son, juicios de amparo directo e indirecto, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

El control difuso se hace consistir en un control de la constitución, al cual están constreñidos los juzgadores del país de una forma incidental dentro de los procesos del fuero común, sin que sea necesario abrir un expediente de forma separada.

De esta manera, el control concentrado se encuentra reservado para el Poder Judicial de la Federación, por lo que ninguna otra autoridad puede hacer una declaratoria de inconstitucionalidad de manera directa; por el contrario, el control de constitucionalidad es un mecanismo que tienen todas las autoridades

jurisdiccionales, y se constriñe a resolver el conflicto con base en las argumentaciones, hechos, pruebas y alegatos que propongan partes contendientes, lo que permite cumplir las garantías de audiencia, legalidad, debido proceso y acceso a la impartición de justicia por medio de un contraste entre la disposición regulatoria y los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico nacional, bajo el entendido de que dicha reflexión no forma parte de la *litis*.

Por otro lado, el control difuso de convencionalidad es el mecanismo de garantía de aplicación armónica de normas nacionales e internacionales operado por todos los jueces de cada país (Arenas Batis, 2013).

Conviene tener en mente que al momento de realizar un control difuso el juzgador debe cumplir con los siguientes pasos:

1. Identificar el derecho humano señalado en la Constitución o en los tratados internacionales.
2. Buscar e identificar criterios que hayan sido emitidos por la “Suprema Corte de Justicia de la Nación” o la “Corte Interamericana de Derechos Humanos”, mediante los cuales se resuelvan el conflicto entorno del derecho fundamental impactado.
3. Determinar la norma o la parte de la misma que debe ser objeto del escrutinio bajo un control difuso.
4. Analizar si dicha norma tiene el fin de respetar, promover, garantizar y proteger otros derechos humanos.
5. Analizar las posibles interpretaciones de la norma con el fin de verificar si se replican conforme al derecho humano.
6. Si no es posible la interpretación conforme, se debe contrastar frontalmente con el derecho fundamental.

7. En caso de no superar dicho estudio, se debe desaplicar la norma.

2.7. Criterios jurisprudenciales nacionales y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Criterios nacionales.

“... ...Registro: 2008515 ... Derechos humanos. Obligación de garantizarlos en términos del artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado mexicano las consistentes en: i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar, y iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de garantizarlos; y como la finalidad de esta obligación es la realización del derecho fundamental, requiere la eliminación de restricciones al ejercicio de los derechos, así como la provisión de recursos o la facilitación de actividades que tiendan a lograr que todos se encuentren en aptitud de ejercer sus derechos fundamentales. La índole de las acciones dependerá del contexto de cada caso en particular, así, la contextualización del caso particular requiere que el órgano del Estado encargado de garantizar la realización del derecho tenga conocimiento de las necesidades de las personas o grupos involucrados, lo que significa que debe atender a la situación previa de

tales grupos o personas y a las demandas de reivindicación de sus derechos. Para ello, el órgano estatal, dentro de su ámbito de facultades, se encuentra obligado a investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos que advierta, de manera que su conducta consistirá en todo lo necesario para lograr la restitución del derecho humano violentado. Por tanto, su cumplimiento puede exigirse de inmediato (mediante la reparación del daño) o ser progresivo. En este último sentido, la solución que se adopte debe atender no solo al interés en resolver la violación a derechos humanos que enfrente en ese momento, sino también a la finalidad de estructurar un entorno político y social sustentado en derechos humanos. Esto implica pensar en formas de reparación que, si bien tienen que ver con el caso concreto, deben ser aptas para guiar más allá de éste.”

“... ..Registro: 2001605 ... Control concentrado y control difuso de la Constitución. Sus diferencias y finalidad dentro del proceso ordinario.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la tesis P. LXX/2011 (9a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, Libro III, tomo 1, diciembre de 2011, página 557, de rubro: "Sistema de control constitucional en el orden jurídico mexicano", que actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control constitucional en el orden jurídico mexicano que son acordes con el modelo de control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos. 1. El control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control y, 2. El del resto de los Jueces del país en vía de desaplicación al resolver los procesos ordinarios en los que son competentes (difuso). Ambos determinan el alcance y forma de conducción de los juzgadores en el ejercicio de dichos controles constitucionales, pues al ser de naturaleza

diversa las vías para materializarse, también lo serán sus principios y efectos. Así, tratándose del control concentrado que reside en los órganos del Poder Judicial de la Federación con las vías directas de control —acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto—, la pretensión elevada ante sus juzgadores es eminentemente constitucional, pues la finalidad de dichos procedimientos estriba en dilucidar si conforme al planteamiento jurídico que le es propuesto, la actuación de una autoridad o el contenido de un precepto se ajusta o no con las disposiciones que consagra la carta magna, en aras de la preservación del principio de supremacía constitucional. En cambio, el control que ejercen el resto de los Jueces del país, en los procesos ordinarios se constriñe a dilucidar el conflicto con base en los hechos, argumentaciones, pruebas y alegatos de las partes, dando cumplimiento a las garantías de audiencia, legalidad, debido proceso y acceso a la impartición de justicia. Es ahí donde el juzgador ordinario, al aplicar la norma, realiza el contraste entre la disposición regulatoria y los derechos humanos que reconoce el orden jurídico nacional, por lo cual dicha reflexión no forma parte de la disputa entre las partes contendientes, sino que surge y obedece a la obligación que impone el control de constitucionalidad y de convencionalidad que consagra el artículo 1o. de la carta magna. Esto es así, porque los mandatos contenidos en el citado artículo deben entenderse en armonía con el diverso 133 constitucional para determinar el marco dentro del que debe realizarse dicho cometido, el cual resulta esencialmente diferente al control concentrado que tradicionalmente operó en nuestro sistema jurídico, y explica que en las vías indirectas de control, la pretensión o *litis* no puede consistir en aspectos de constitucionalidad, pues ello sería tanto como equiparar los procedimientos ordinarios que buscan impartir justicia entre los contendientes, a los diversos creados por el Poder Constituyente y el Poder Revisor de la Constitución con el

propósito fundamental de resguardar el citado principio de supremacía constitucional.”

“... ...Registro: 2006186... Control difuso. Su ejercicio en el juicio contencioso administrativo.

Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconventionalidad no integra la *litis*, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica

del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su *litis* natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de

violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.”

“... .. Registro: 160480 ... Sistema de control constitucional en el orden jurídico mexicano.

Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.”

“...Registro: 160480 ... Sistema de control constitucional en el orden jurídico mexicano.

Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.”

“... Registro: 2004188 ... Control difuso de constitucionalidad *ex officio*. Pasos y aspectos sustantivos e instrumentales que deben observarse para realizarlo.

Para realizar el control difuso de constitucionalidad —connotación que incluye el control de convencionalidad— en la modalidad *ex officio*, no solo debe considerarse que se colmen sus requisitos de procedencia y admisibilidad, es decir, sus presupuestos en la forma, adjetivos y sustantivos, ya que atento a su naturaleza, regida por el principio *iura novit curia*, precisa de una metodología que posibilite su correcta realización, pues su resultado no es cualquiera, sino la expulsión de normas generales del sistema legal. Así, la evaluación de la constitucionalidad de esas normas puede efectuarse siguiendo los siguientes pasos: I. Identificar el derecho humano, subderecho o garantía prevista en la Constitución o en un tratado internacional; II. Reconocer los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que establezcan su alcance e interpretación; III. Fijar la norma o porción normativa que será objeto de control; IV. Determinar si ésta tiene como fin promover, respetar, proteger y garantizar otros derechos humanos; V. Examinar las posibles interpretaciones que la norma permite y verificar si una de ellas guarda conformidad con el derecho humano, subderecho o garantía; VI. Si no permite interpretaciones conformes, o todas sus interpretaciones resultan disconformes con el derecho humano, debe procederse a contrastarla frontalmente, para lo cual deben tomarse en cuenta los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad, progresividad y *pro homine*; y, VII. Desaplicarla cuando resulte contradictoria con el derecho humano. Lo anterior sin dejar de observar que en el control difuso de constitucionalidad *ex officio*, existen otros aspectos sustantivos e instrumentales que a la par deben considerarse, como son: a) la presunción de constitucionalidad de las

normas del sistema jurídico; b) que algunas de éstas tienen por objeto cumplir con las obligaciones del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar otros derechos humanos, lo cual debe ponderarse para fijar los alcances de una decisión, sin que ello signifique que aquéllas no puedan resultar inconstitucionales; y, c) que un incorrecto control difuso de constitucionalidad, también puede ser reparado mediante los recursos en un control difuso de constitucionalidad *ex officio* a la inversa, es decir, así como un juez de primer grado en ejercicio oficioso de control puede concluir equivocadamente que una norma general es inconstitucional, el tribunal de segunda instancia también le puede regresar la regularidad constitucional a la norma oficiosamente, pues de otra manera se permitirá la inaplicación de una norma que sí era constitucional.”

Corte Interamericana de Derechos Humanos.

“Sección a: datos del caso... 1. Nombre del caso Radilla Pacheco Vs. México; 2. Víctima(s) Rosendo Radilla Pacheco y sus familiares.; 3. Representante(s) - Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. ; Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México

4. Estado demandado México

5. # Petición/Caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

12.511

6. # Caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 209 www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf

7. Tipo(s) de sentencia(s) y fecha(s) Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 23 de noviembre de 2009

8. Sumilla El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco por parte de las Fuerzas Armadas Mexicanas, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables.

9. Palabras claves Desaparición forzada; garantías judiciales y procesales; derecho a la integridad personal; jurisdicción penal; jurisdicción militar; libertad personal; personalidad jurídica; protección judicial; responsabilidad internacional; derecho a la verdad; derecho a la vida.

Derecho(s)

Convención Americana sobre Derechos Humanos - Artículo 1 (obligación de respetar derechos).

Artículo 3 (derecho procesal al reconocimiento de la personalidad jurídica)

Artículo 4 (derecho procesal a la vida)

Artículo 5 (derecho procesal a la integridad personal)

Artículo 7 (derecho procesal a la libertad personal)

Artículo 8 (garantías judiciales)

Artículo 13 (libertad de pensamiento y de expresión)

Artículo 25 (protección judicial)

Otro(s) tratado(s)

interamericano(s) - Artículos I, II, IX y XI (Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas)

13. Hechos

Los hechos del presente caso se refieren al señor Rosendo Radilla Pacheco, quien era una persona involucrada en diversas actividades de la vida política y social de su pueblo, Atoyac de Álvarez, estado de Guerrero. El 25 de agosto de 1974 fue detenido por miembros del Ejército de México mientras se encontraba con su hijo en un autobús. Posteriormente a su detención, fue visto en el Cuartel Militar de Atoyac de Álvarez, con evidencias de ser agredido físicamente. No se volvió a saber de su paradero.

Los familiares de la víctima interpusieron diversos recursos con el fin de que se investiguen los hechos y se sancionen a los responsables. La causa penal fue dirigida a la jurisdicción penal militar. No se realizaron mayores investigaciones ni se sancionaron a los responsables.

20. Puntos resolutivos

La Corte decide, rechazar las excepciones preliminares interpuestas por los Estados Unidos Mexicanos.

Aceptar el reconocimiento parcial de responsabilidad internacional efectuado por el Estado. La Corte declaró que:

El Estado es responsable de la violación de los derechos a la libertad personal, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la vida, consagrados en los artículos 7.1, 5.1, 5.2, 3 y 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con la obligación de respetar y garantizar contenida en el artículo 1.1 de la misma y con los artículos I y XI de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en perjuicio del señor Rosendo Radilla Pacheco.

El Estado es responsable por la violación del derecho a la integridad personal consagrado en los artículos 5.1 y 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de las señoras Tita y Andrea, y del señor Rosendo, todos de apellidos Radilla Martínez.

El Estado es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, reconocidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y los artículos I incisos a), b) y d), IX y XIX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en perjuicio de las señoras Tita y Andrea, y del señor Rosendo, todos de apellidos Radilla Martínez.

El Estado incumplió el deber de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el artículo 2 de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos, en relación con los artículos I y III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, respecto de la tipificación del delito de desaparición forzada de personas.

Sección c: actuaciones posteriores a la sentencia

Supervisión de cumplimiento de sentencia

Fecha de última resolución: Fecha: 28 de junio de 2012.

La Corte declaró que:

(i) De conformidad con lo señalado en los considerandos pertinentes de la presente Resolución, se encuentra pendiente de cumplimiento la obligación señalada en el punto resolutivo décimo séptimo de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas dictada en el presente caso

La Corte resuelve:

(i). Requerir a los Estados Unidos Mexicanos que adopten todas las medidas que sean necesarias para dar efectivo y pronto acatamiento a los puntos pendientes de cumplimiento, de conformidad con el punto declarativo primero de la presente Resolución y con los puntos

declarativos a) a e), y g) a i) de la Resolución de 19 de mayo de 2011 dictada en el presente caso.

(ii). Solicitar a los Estados Unidos Mexicanos que a más tardar el 3 de octubre de 2012, presente un informe detallado sobre las medidas adoptadas para cumplir con las reparaciones ordenadas que se encuentran pendientes de cumplimiento, en los términos de esta Resolución y de la Resolución de 19 de mayo de 2011. Posteriormente, el Estado mexicano debe continuar presentando un informe de cumplimiento cada tres meses. Respecto a la investigación de los hechos, identificación, juzgamiento y, en su caso, sanción de los responsables, y la determinación del paradero del señor Rosendo Radilla Pacheco, el Estado podrá presentar información cada seis meses, luego de la presentación del informe del 3 de octubre de 2012.

(iii). Solicitar a los representantes de las víctimas y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que presenten las observaciones que estimen pertinentes a los informes de los Estados Unidos Mexicanos referidos en el punto resolutivo segundo de esta Resolución, en los plazos de cuatro y seis semanas, respectivamente, contados a partir de la recepción de los mismos.

(iv). Continuar supervisando el cumplimiento de la Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas de 23 de noviembre de 2009.

(v). Disponer que la Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos notifique la presente Resolución a los Estados Unidos Mexicanos, a los representantes de las víctimas y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”.

2.8. Ámbitos de control en el proceso contencioso administrativo del Estado de Nuevo León

Un análisis de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c) permite señalar que en el desarrollo de los juicios contenciosos administrativos los magistrados pueden realizar los siguientes controles:

1. Control de legalidad.
 - a. Nulidad.
 - b. Pleno derecho.
2. Interpretación conforme.
3. Interpretación *pro persona*.
4. Control difuso.

Como se ha señalado con antelación, el juicio contencioso administrativo está diseñado para dirimir las controversias suscitadas entre particulares y la administración pública; en un principio este juicio se constituía como un tribunal de legalidad limitado a la anulación de los actos, sin embargo, en el transcurso del tiempo ha evolucionado para constituirse como un tribunal de pleno derecho, lo cual significa que los magistrados pueden, como conclusión de un juicio, reconocer los derechos de los particulares accionantes y ordenar la expedición de los mismos.

Asimismo, después de la reforma constitucional del 2011, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León también se encuentra constreñido a las interpretaciones *pro persona* y al control difuso, ello como una obligación inherente de salvaguardar derechos fundamentales.

CAPÍTULO 3. INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES OBJETO DE CONTROL EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ORAL EN NUEVO LEÓN

3.1. Instituciones relacionadas con la presentación y admisión de la demanda

La etapa postulatoria resulta medular dentro del proceso, pues en ella se define de manera clara la *litis* de la controversia planteada en el juicio de nulidad o también llamado juicio contencioso administrativo.

Dentro de esta etapa se encuentra la demanda, documento jurídico por cuya mediación inicia el proceso contencioso administrativo y por el cual el gobernado fija la jurisdicción, la competencia y la pretensión; dicho de otra manera, es el documento que permite plantear un problema jurídico a una jurisdicción. Al respecto, la Real Academia Española define el concepto de *demand*a como un “escrito con el que normalmente se inicia un proceso y en el que, exponiendo los hechos y los fundamentos de derecho que se crean aplicables, se solicita del juez un pronunciamiento favorable a una determinada pretensión” (Real Academia Española, 2019).

En torno a la presentación y la admisión de la demanda existen ciertas instituciones reguladas por la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, capítulo V, título segundo).

Así, en el artículo 45 (2019c) se establecen las formalidades que se deben cumplir al momento de elaborar y presentar la demanda, que de manera directa señala que debe ser elaborada por escrito, y se descarta cualquier posibilidad de demanda por comparecencia.

De igual forma, el citado artículo (2019c) expresa que el documento inicial debe ser presentado ante la Oficialía de Partes, en su caso, por correo certificado para los asuntos donde el actor tenga su domicilio fuera del área metropolitana. El mismo artículo (2019c) exige que en la demanda debe expresarse lo siguiente:

I. El nombre y domicilio del actor o, en su caso, de quien promueva en su nombre.

II. La autoridad o autoridades demandadas, precisas y específicas, que hayan dictado, ordenado, ejecutado, tratado de ejecutar u omitido la resolución o acto impugnado; o el nombre y domicilio del particular demandado en el caso previsto en el segundo párrafo del artículo 46 de esta Ley.

III. El acto, procedimiento o resolución que de cada autoridad se impugne.

IV. La fecha de notificación o en la que se tuvo conocimiento de la existencia del acto impugnado.

V. El nombre y domicilio del tercero perjudicado, así como los motivos por los cuales se considera que debe ser llamado con ese carácter.

VI. La manifestación bajo protesta de decir verdad de los hechos en que se apoya la demanda, y los agravios que causa el acto, el procedimiento o la resolución impugnados.

Tratándose de la redacción de los agravios, no será necesario emplear formalismo alguno, basta tan solo que se cite la causa de pedir.

VII. Las pruebas que el actor ofrezca y que sustenten la demanda, expresando la relación de la prueba ofrecida con la *litis* planteada, precisando claramente el hecho o hechos que se pretende acreditar.

Adicionalmente cuando se ofrezcan las pruebas de inspección, pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar, el objeto de las mismas y en el caso de las dos últimas, se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Tratándose de la prueba de reconocimiento o inspección, se señalará el lugar en el que deba practicarse, así como el fin específico de la misma; cuando ésta se ofrezca con la asistencia de peritos o testigos, deberán señalarse sus nombres y domicilios.

En el caso de pruebas documentales, se deberá mencionar la foja y el párrafo del instrumento donde conste la información con la que pretende demostrar los hechos.

VIII. La pretensión que se deduce; y

IX. La manifestación de someterse o no a algún método alternativo para la solución de conflictos, observando para tal efecto lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos del Estado.

Cuando se omitan estos requisitos, el magistrado que conozca del asunto requerirá mediante notificación personal al demandante para que los proporcione en un plazo de cinco días, apercibiéndolo de que de no hacerlo, se tendrá por no presentada la demanda. Cuando no obstante el apercibimiento se omitiere señalar el nombre y domicilio del tercero perjudicado o los motivos por los cuales deba ser llamado con ese carácter, el magistrado resolverá lo que corresponda en los términos de la fracción IV del

Artículo 33 de esta Ley. Si no se hiciera manifestación respecto de someterse o no a un método alternativo para la solución de conflictos, se entenderá que no hay voluntad para someterse a alguno de ellos, pudiéndolo hacer en cualquier etapa del procedimiento; y cuando se omitiere ofrecer o acompañar pruebas, solamente se tendrá por perdido el derecho de ofrecerlas.”

A los anteriores formulismos y formalidades de la demanda se debe agregar lo previsto en los diversos 26 y 27 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (2019c), donde se exige que la demanda debe estar debidamente firmada y redactada en español. Por otro lado, también se debe cumplir con el rigor de allegar en conjunto con la demanda ciertos anexos, debidamente precisados en la referida ley (2019c):

“Artículo 47. El demandante deberá adjuntar a su demanda:

I. El documento que acredite su personalidad cuando no gestione a nombre propio, a menos que compruebe que dicha personalidad le fue reconocida por la autoridad demandada dentro del procedimiento del que emanó el acto impugnado.

(Reformada, p.o. 20 de febrero de 2009)

II. El documento en que conste el acto impugnado, así como el acta de su notificación. Copia de la instancia no resuelta por la autoridad demandada, cuando se impugne la negativa ficta o la omisión de expedir la constancia de reconocimiento de la afirmativa ficta, así como cuando se impugne dicha constancia por no satisfacer la pretensión del particular.

(Reformada, p.o. 1 de febrero de 2012)

III. Las pruebas documentales que ofrezca. Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no obstante sus gestiones no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente debieran estar a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa el magistrado ordene expedir copia certificada de ellos o requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto el demandante deberá identificar con toda precisión los documentos, dependencia u oficina, y para tener por cumplido este requisito, bastará con que se acompañe copia de la solicitud presentada, con la que se acredite fehacientemente haber realizado la gestión por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda.

(Reformada, p.o. 20 de febrero de 2009)

IV. El pliego de posiciones, en sobre cerrado, conforme al cual se desahogará la prueba confesional; el cuestionario que deba desahogar el perito o el interrogatorio que deberán contestar los testigos, todos ellos debidamente firmados por el oferente, asimismo señalará los nombres y domicilios de los peritos y testigos. Cuando el actor amplíe la demanda, al escrito de ampliación deberán acompañarse los documentos y pruebas a que se refiere este artículo en lo conducente; y

V. Una copia de la demanda y de los documentos anexados a ella, para cada una de las partes, siempre que éstos no pasen de

veinticinco fojas, pues si se exceden, los documentos quedarán en la Secretaría para que se impongan de ellos las partes.

Cuando el actor no acompañe los documentos a que se refiere este Artículo, dará lugar a que se le requiera en los términos establecidos en el Artículo 45, pero por lo que hace al acto o resolución impugnados o al acta de notificación, bastará que manifieste bajo protesta de decir verdad que no se levantó o que no se le dejó copia de ellos, para que se tenga por presentada la demanda.”

Aunado a lo anterior, hay que agregar dos cuestiones interesantes en relación con la demanda, una de ellas es la regularidad y la obscuridad de la demanda, la otra se relaciona con las causales de improcedencia manifiestas e indudables reguladas en el diverso numeral 48 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c).

Todo lo anterior es lo que debe analizar el juzgador al momento de radicar la demanda, donde existen tres posibilidades jurídicas de resolución; en una de ellas si se superan todos los formalismos y formulismos jurídicos se debe admitir la demanda, en caso de que no sea así, el magistrado debe realizar una prevención de la demanda en términos de ley, con las consecuencias jurídicas a las que haya lugar.

Desechar la demanda de plano solo será posible ante la actualización de un causal de improcedencia manifiesta e indudable, sin embargo, este tipo de actuar requiere que el impedimento legal para entrar a fondo goce de dos características: que sea manifiesta e indudable. ¿Qué se debe entender por esto?

La Suprema Corte ha señalado que la actualización de las causales de improcedencia manifiesta e indudable requiere que deba advertirse tan solo con el escrito de demanda y de las pruebas adjuntadas, es decir, no se deben requerir otros elementos de juicio, y por tanto, no existe duda en tono a la actualización del impedimento legal para ver el fondo, de ahí que exista una improcedencia, con características de evidente, clara y fehaciente. La causal manifiesta e indudable tiene por condición que no haya la mínima duda de su existencia, para lo que basta el análisis de la demanda y de lo que se anexó a la misma. Dicha tesis del Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación cuyo rubro dice a letra lo siguiente: “Controversia constitucional. Para el desechamiento de la demanda su improcedencia debe ser manifiesta e indudable.”

3.1.1. Pro actione

Al analizar el principio *pro actione* se debe partir de la propia tutela efectiva, que tal y como se ha dicho en capítulos anteriores se refiere a la obligación del Estado para establecer la maquinaria necesaria para que las problemáticas jurídicas suscitadas en la sociedad sean atendidas por un juzgador.

Asimismo, resulta evidente la relación con el principio *pro homine* previsto en el segundo párrafo del artículo 1 constitucional: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, lo que favorece en todo tiempo a las personas la protección más amplia” (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019).

De este precepto constitucional se deriva la obligación de respetar una antinomia, cuya consecuencia consiste en que debe prevalecer la norma que

proporcione un mayor beneficio a la persona, o que, en su caso, implique la menor limitación.

Por su parte, el principio *pro actione* tiene por finalidad impedir que los derechos sustantivos de las personas queden sin protección ante cualquier ataque en su contra, ello mediante medios que aseguren una decisión objetiva al respecto debido a la prohibición general de autotutela, que es correlativa a ese derecho fundamental; por ende, la acción procesal es una concreción del derecho de acceso a la justicia (Sánchez Gil, 2005).

Este principio *pro actione* está regulado de manera clara en el artículo 17, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que a letra dice: “Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales” (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019).

Este precepto constitucional se refiere a que el juzgador privilegie la búsqueda de una solución de la litis sobre los formalismos en el proceso, sin embargo, esto solamente es posible cuando no se afecte a la igualdad procesal, al debido proceso o a los derechos de las partes, es decir, el juzgador debe ponderar entre los formalismos y la afectación de los derechos de las demás partes, es decir, no puede desequilibrar de manera oficiosa la balanza procesal para beneficiar a una sola de las partes.

A guisa de ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio de su Primera Sala, ha establecido jurisprudencia donde puntualmente ha expresado que los gobernados deben cumplir con los requisitos de procedencia previstos en la leyes para interponer la demanda, ello debido a la importancia de las normas procesales que tienen por objeto fijar las reglas a las que se deben sujetar las partes dentro de un proceso, de ahí que no sea posible

cambiar caprichosamente dichas reglas. Esta jurisprudencia señala en su rubro: “Principio *pro persona* y recurso efectivo. El gobernado no está eximido de respetar los requisitos de procedencia previstos en las leyes para interponer un medio de defensa.”

En base a las ideas antes planteadas, es posible sustentar que en relación con la demanda existe la posibilidad de aplicar el principio *pro actione* en los siguientes formalismos.

- a. Se puede eximir de la formalidad de precisar la foja y párrafo al momento de ofrecer las pruebas documentales, ya que eximir de dicho formalismo no propicia ninguna ventaja sobre las demás partes.
- b. Se puede eximir del formalismo de solicitar pruebas documentales con cinco días de anticipación, ya que no existe una justificante legal del término para dicho lapso, por lo que bastaría con que al momento de presentar la demanda se hubieran solicitado las pruebas documentales que no se tengan al alcance.
- c. Respecto de someterse a un método alterno, se puede apreciar que no es un formalismo que en caso de que no se cumpla le atraiga un beneficio a las partes o le cause un perjuicio a las demás, así que ello no debe ser impedimento para ver el fondo.

Respecto de los demás formalismos y formulismos del caso, se debe considerar que el gobernado está obligado a cumplir cabalmente con las reglas procesales en virtud de que constituyen el camino adecuado para llegar a la justicia, es decir, sin reglas claras que cumplir no hay justicia.

3.1.1.1. Prevenciones

La prevención es la figura procesal que faculta a los juzgadores para realizar requerimientos necesarios antes de continuar el procedimiento; dentro de la demanda los propios artículos 45 y 47 de la Ley Adjetiva en materia Contenciosa Administrativa (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c) establecen prevenciones justificables por la ley, sin embargo, existen ocasiones donde el juzgador, bajo un criterio de prudencia, realiza otro tipo de prevenciones bajo algún argumento de esclarecimiento; a éstas se les puede denominar *prevenciones injustificadas*.

Así entonces, y de acuerdo con el principio *pro actione*, el juzgador debe evitar el dictado de resoluciones mediante los cuales realice una prevención injustificada, como pudiera ser la intención de aclarar un evidente error mecanográfico que no trascienda al fondo del asunto. Los juzgadores no deben inventar requisitos que ante un incumplimiento provoquen que se eluda el estudio del fondo del asunto. Aún más, a pesar de que se realice un estudio literal de alguna norma y que el juzgador advierta que el formulismo resulta exagerado, se debe privilegiar el acceso a la justicia ante una aplicación irrestricta de una norma procesal.

Ejemplo de lo anterior es el caso analizado en la siguiente tesis citada, donde el órgano de jurisdicción federal determinó que resulta exagerado tener por no presentada una demanda bajo la idea de que omitió anexar copias del escrito con el cual acudía cumplir una prevención; ello se justifica bajo el argumento de que dicho tipo de reglas procesales han de ser interpretadas en forma valorativa, es decir, que se permitan al accionante usar de forma efectiva el proceso que fue creado para la protección de los derechos que están inmersos en su esfera jurídica, en base al conjunto de principios que rigen de forma independiente e indivisible, el plano del proceso en el juicio de nulidad, estos principios son: *pro persona*, *pro actione*, tutela judicial efectiva y de

interpretación conforme. Así se tiene que se debe elegir entre las diversas interpretaciones posibles de la norma que ofrezca una mayor protección, evitándose con ello los formalismos o las interpretaciones que no sean razonables o que sean ociosas, y que con las mismas impidan o dificulten la decisión de fondo, logrando así la auténtica tutela judicial y la solución del conflicto, siempre y cuando no se afecten los derechos procesales de las otras partes. La tesis referida puede ser localizada con el número de registro 2007644 y tiene por rubro: “Demanda de nulidad. Si el magistrado instructor la tiene por no presentada, porque el actor, al desahogar la prevención que se le formuló, omitió exhibir un juego de copias de su escrito aclaratorio y aplica literalmente el artículo 15, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de procedimiento contencioso administrativo, transgrede la nueva regulación que en materia de derechos humanos rige en el estado mexicano.”

Más aún, según criterios del Poder Judicial Federal en la medida de lo posible el juzgador ha de procurar el buscar como subsanar o reparar el defecto formal, bajo la idea de que el justiciable no debe ser contumaz o negligente y en la inteligencia que no se debe dañar la regularidad del juicio; esto significa que se debe realizar una ponderación entre la regularidad del proceso y el acceso a la justicia pensando siempre en los derechos de las demás partes, es decir, que no se provoque una ventaja procesal; esta misión es compleja y conlleva un ejercicio mental del juzgador, y se justifica bajo la idea de que los formalismos si bien son el medio necesario para establecer la regularidad de los procesos, no pueden traducirse en un obstáculo que frene sin justificación una decisión sobre el fondo, es decir, siempre debe existir una resolución meditada a partir de la tutela efectiva en la que obviamente se deben ponderar los derechos procesales de todas las partes. Así se ha pronunciado el Poder Judicial Federal, a guisa de ejemplo se puede ver la siguiente tesis con número de registro 2012349, de rubro: “Prevenciones en el juicio de amparo indirecto.

Previo a tener por no presentada una demanda o desecharla por no haberse cumplido con un requerimiento para su aclaración, el juez de distrito debe procurar subsanar o reparar el defecto por medio del desahogo de aquéllas, siempre que el quejoso no sea contumaz o negligente y no se dañe la regularidad del proceso constitucional o a otras partes.”

En suma, si bien es cierto que resultan importantes los formulismos y formalidades de la demanda —que en principio todo gobernado debe cumplir— también lo es que, con la finalidad de ejercer justicia, se deben evitar las prevenciones injustificadas; en el proceso contencioso administrativo al momento de radicar, el magistrado debe realizar una reflexión profunda de los requisitos y demás formulismos de la demanda con el fin de privilegiar el acceso de la justicia sobre los formulismos injustificados, tomando en consideración que no se afecten los derechos procesales de las demás partes.

3.1.2. Partes débiles y grupos vulnerables

La protección de los derechos humanos ha revolucionado el sistema jurídico en México, ello desde la reforma del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el 2011 (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019), pues se establece de manera puntual la obligación para que “en el ámbito de sus competencias las autoridades promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.”

Dicha protección tiene un énfasis especial que se encuentra encaminado a los grupos débiles o vulnerables que de manera histórica son objeto de transgresiones a sus derechos fundamentales, lo que le constituye en

instrumento ideal de equilibrio entre el Estado y los grupos con más desventajas.

Un grupo vulnerable es aquél que, por tener algunas características por sexo, edad, civil, estado, nivel educativo, situación, origen étnico o condición física o mental, representan una desventaja y por tanto necesitan realizar un mayor esfuerzo para desarrollarse y convivir en la sociedad. De ahí que el Estado debe prestar mayor atención al respeto de los derechos fundamentales de estas personas que integran los grupos vulnerables.

Dentro de los grupos vulnerables se encuentran las mujeres, los indígenas, discapacitados, adultos mayores, niños, enfermos y en general, cualquier otro grupo que por sus propias características sean susceptibles de vejaciones a sus derechos fundamentales.

3.1.2.1. Protocolos

El acceso a la justicia pronta y expedita constituye un derecho fundamental reconocido en México, y garantiza que se constituya un Estado de derecho. Esta obligación del Estado de establecer una tutela efectiva resulta de suma importancia, pues se asegura que existan las herramientas necesarias para que las personas accedan a la justicia mediante órganos jurisdiccionales.

Lo anterior implica protocolos de actuación para garantizar a los grupos vulnerables este derecho fundamental. El referente más significativo en el ámbito nacional es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha diseñado los siguientes protocolos:

- De actuación que dirigido a los juzgadores que participen en casos que involucren a niños y adolescentes o que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas.
- Para emitir decisiones con una “perspectiva de género”.
- En asuntos que estén relacionados con personas migrantes o que estén involucrados derechos de personas con alguna discapacidad.
- En asuntos vinculados la orientación sexual, identidad de género. con proyectos de desarrollo e infraestructura; o hechos constitutivos de tortura o tratos crueles.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos diseñó un protocolo para resguardar el derecho fundamental de acceso a la justicia para los grupos vulnerables denominado: “Acceso a la justicia de grupos en situación de vulnerabilidad manual general de litigio en el sistema interamericano con enfoque diferenciado de niñez y adolescencia, pueblos indígenas y afrodescendientes”.

La Cumbre Judicial Iberoamericana diseñó con la misma finalidad el “Protocolo iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014).

3.1.2.2. Actuaciones inquisitivas, dispositivas y publicistas

La *actuación* dentro de un tribunal se refiere a toda actividad jurisdiccional realizada dentro de un proceso, y se pueden distinguir tres modelos: inquisitivos, dispositivos y publicistas.

En el modelo inquisitivo el juzgador tiene una participación más activa, mientras que la participación de las partes está más limitada; dentro de este tipo de actuación el juzgador impulsa el proceso, investiga, desahoga pruebas y se convierte en acusador.

Por el contrario, en un sistema dispositivo las actuaciones son impulsadas por las partes, en quienes por lo general recae la carga del impulso procesal, es decir, es a instancia de parte dentro de dicho sistema donde las partes tienen una igualdad material, por lo que se considera que el juzgador es quien lleva la batuta dentro de un proceso y por tanto vigila el cumplimiento de las normas procesales.

Ahora bien, dentro del sistema publicista se otorga al juzgador un papel más activo, por lo que le corresponde la protección para nivelar la condición de las partes débiles —sin incurrir en imparcialidad—, y si bien se le encomienda la dirección del proceso, la misma es más oficiosa y cuenta con facultades para proveerse de la verdad, privilegiando la oralidad como una forma procesal.

3.2. Medidas de protección sustantiva y adjetiva

El juicio contencioso administrativo se erige como un proceso jurisdiccional a través del cual se dirimen los conflictos suscitados entre los particulares y el Estado. Por tanto, dentro de las normas que lo rigen existen mecanismos que protegen de manera cautelar los abusos de las autoridades.

Sin estas medidas cautelares, el juicio dentro de la materia administrativa proporcionaría en algunos casos una solución tardía, pues existen derechos irreparables durante el transcurso del tiempo, de ahí la importancia de estos mecanismos de protección de derechos.

3.2.1. Suspensión

La suspensión es una medida cautelar dentro del proceso contencioso administrativo, y por su mediación se busca evitar la consumación de los agravios manifestados bajo la idea de que la afectación resulta de difícil o imposible reparación, y con ello se busca mantener la materia del juicio.

Para la plena eficacia de esta medida cautelar la suspensión puede tener efectos restitutorios, provisionales y anticipados, es decir, se restituye provisionalmente al estado anterior de la emisión de los actos impugnados.

Dicha figura jurídica se sustenta en “los principios de apariencia del buen derecho y en el peligro en la demora”, por tanto, para su concesión se debe acreditar un interés suspensorial, es decir, se debe contar con un derecho susceptible de ser afectado con el acto, bajo la justificación de que no puede afectarse al particular en sus derecho por la tardanza propia del proceso jurisdiccional.

3.3. Instituciones relacionadas con la búsqueda de la verdad

Resulta importante conocer las instituciones que existen en el juicio contencioso administrativo, y de las que dispone el juzgador para la búsqueda de la verdad.

Se considera que este anhelo de alcanzar la justicia incentiva la búsqueda de su origen, por ello Taruffo (2003) refiere que un elemento para alcanzar la verdad es la justicia del procedimiento, pero ¿un procedimiento justo puede llevar a la impartición de justicia?

Para ello se debe partir de la propia idea de la justicia procesal, que si bien constituye una condición necesaria, también se debe tener en mente que no es suficiente para la justicia de la decisión (Taruffo, 2003).

Lo anterior se puede entender a partir de la idea de que un proceso justo puede legitimar la decisión tomada, lo que sin lugar a dudas la hace aceptable. Sin embargo, ello no implica validar el enunciado de que *es justo lo derivado de un procedimiento justo*. Ahora bien, si las partes van a sufrir o aprovechar los efectos de una decisión, se debe analizar si la decisión fue justa o no, y en función de sus motivos.

Si bien es muy útil que las partes de un procedimiento se traten en forma ajustada a derecho con el objeto de que perciban que han sido escuchadas adecuadamente, también lo es la justicia del procedimiento, aunque solo es valorada por las partes cuando coincide con una justa decisión.

Taruffo (2003) refiere que la justicia de procedimientos implica tratar a los sujetos de manera correcta. Y que en relación con ello el juez debe asegurar que el juego se desarrolle de manera relativamente correcta.

Empero, se debe considerar que dentro del proceso oral en materia administrativa el magistrado no funge como un mero árbitro, sino que en la búsqueda de la verdad puede emitir un criterio del que parten las reglas procesales, con la obligación de que se deberá fundar y motivar dicho actuar.

La búsqueda de la verdad y justicia es un problema de autorreflexión del magistrado, de ahí que resulte viable que en la búsqueda de la verdad, y en base a cuestiones de conflictos de derechos fundamentales, se aparte de la aplicación de algunas reglas; tal actuar es la razón de que exista una amplia jurisprudencia.

La máxima instancia en México ha estimado que debe prevalecer el cumplimiento de las reglas procesales, aun teniendo la facultad de un control de constitucionalidad, como se puede ver en el siguiente criterio con número de registro 2010419, de rubro: "Control de convencionalidad. Su aplicación no implica que el juzgador pueda obviar las reglas procesales."

De manera que con lo anterior es posible obtener justicia si el procedimiento fue correcto. Sin embargo, no hay que llegar al extremo de un absolutismo procesal, ya que el proceso es solamente un instrumento que sirve para tomar decisiones.

También hay que encontrar el punto de equilibrio para evitar abusar de las reglas del proceso y tener que reponer procedimientos por violaciones menores que durante el procedimiento se volvieron mayores, pero que al final se tornaron menores.

Esto permite reflexionar sobre que en todo momento se deben considerar las violaciones procesales cuando trasciendan el fondo de la *litis* planteada ante el juzgador; con el fin de abundar lo antes expuesto conviene leer los siguientes criterios, que evidencian de manera contundente que las violaciones procesales solo son importantes cuando trascienden el estudio del fondo y que pueden ser localizadas con el número de registro 2020769, y 163420, cuyos rubros dicen:

“Violaciones procesales en el juicio laboral. Es innecesario que en el amparo directo se ordene la reposición del procedimiento, cuando no se produjo afectación a las defensas del quejoso ni trascendieron al resultado del laudo.”

“Violaciones procesales por indebida admisión o desahogo de pruebas. Es innecesario su estudio cuando no trascienden al resultado del fallo.”

De ahí que no se debe abusar del formalismo, debido a que constituye un arma del *juzgador autómatas*. Taruffo (2003) afirma que el formalismo es el refugio del juez formalista; ello se debe a que tiene miedo de decidir, y por lo general los jueces más formalistas suelen ser los más jóvenes.

3.3.1. Admisión de pruebas

La admisibilidad de los medios de prueba está regulada en el caso del juicio oral, dentro de los artículos 143 al 145 de la Ley que regula el proceso contencioso administrativo, correlacionados con sus diversos 71 al 75 (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c).

De tales preceptos legales se advierte que, con la finalidad de que sean admisibles los medios de prueba, se deben seguir las siguientes reglas procesales:

- Son admisibles todas las pruebas, excepto la confesional y la de rendición de informes a cargo de la autoridad.
- Las pruebas no deben atentar contra la moral ni el derecho.
- Se deben relacionar con los hechos controvertidos.
- Los hechos notorios no requieren pruebas.
- Los magistrados tienen de manera expresa facultades para mejor proveer.
- Los magistrados no podrán citar o incorporar como prueba al juicio algún antecedente relacionado con la proposición, discusión, aceptación, rechazo, procedencia o revocación de un método alterno que en su caso se hubiere hecho valer.
- Se admiten pruebas supervenientes hasta antes del dictado de la sentencia.

3.3.2. Principio de relevancia

Este principio se refiere a la relevancia otorgada a los derechos probados, y si estos realmente serán útiles para la resolución de la controversia planteada ante un Tribunal.

Bajo esa tesitura, se debe considerar que el juicio oral en materia administrativa garantiza que las pruebas desahogadas durante la audiencia de juicio serán solo aquéllas de utilidad real para la resolución de los hechos controvertidos; en efecto, en el artículo 136 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c) se regulan los acuerdos probatorios.

Estos acuerdos constituyen un método de selección de hechos donde realmente existe alguna controversia, y se permite desestimar aquéllos donde las partes se encuentren de acuerdo de manera explícita o implícita al no controvertirlos. De esta manera, como se adelantó, las pruebas que llegan a un desahogo son las que realmente ayudan a resolver la controversia planteada.

3.3.3. Principio de adquisición procesal

Este principio conlleva que la prueba aportada debidamente al proceso puede beneficiar a cualquiera de las partes, de donde se traduce que resulta intrascendente la parte que aportó el medio de convicción.

También hay que considerar que este principio impide que las partes que contienen dentro de un proceso contencioso administrativo se desistan de las pruebas que ya se hubieren desahogado.

No hay que olvidar que dentro del juicio contencioso administrativo oral, el sistema de valoración de pruebas lo constituye el de la sana crítica, de ahí que de acuerdo con la reglas de la lógica es posible que las pruebas sean valoradas como un sistema, sin importar la parte que las haya aportado, lo cual es de vital importancia, ya que solo así se puede hablar de una verdadera búsqueda de la verdad.

3.4. Obtención de la prueba

La forma de obtener los medios de convicción dependerá de la naturaleza propia del proceso donde se plantea la contienda entre las partes. Por lo tanto, hay que tener en cuenta la evolución del absolutismo del proceso inquisitorio, hasta los procesos dispositivos y publicistas con el fin de establecer la forma en que se obtienen las pruebas.

En primer lugar, en los procesos acusatorios e inquisitivos el juez tiene un protagonismo muy marcado en razón de que él ejerce un poder soberano, lo que le convierte en todo un investigador.

Los procesos dispositivos se rigen bajo un estricto apego al principio de legalidad, donde para las autoridades todo lo que no está previsto en la ley está prohibido, mientras que para los particulares todo lo no previsto en una norma está permitido, de ahí que se considere al juzgador como un espectador de lo que las partes plantean dentro el proceso, es decir, la tarea del juzgador se limita a vigilar que se cumplan las normas procesales, y cuya característica principal es la imparcialidad.

Por último, el proceso publicista se implementó como un medio de control para un liberalismo mal entendido y para un proceso dispositivo exagerado, donde el juzgador se convierte en protector de los grupos vulnerables o clases débiles, y como consecuencia de ello se ha logrado un bienestar común; este

tipo de procesos los podemos encontrar de manera más común en las materias de derecho laboral y agrario.

3.4.1. Inquisitiva

Dentro de este tipo de procesos el juzgador tiene por tarea la búsqueda de la verdad, y para alcanzarla puede allegarse de oficio los medios de convicción que considere necesarios, es decir, si bien las partes ofertan algunas pruebas, el juzgador no se encuentra limitado a seguir dichas probanzas.

En este tipo de procesos la búsqueda de la verdad es de orden público, de ahí que se justifique una participación activa del juzgador.

El siguiente criterio resulta ilustrativo dentro de la temática debatida, y se desprende del hecho de que en los juicios de derecho público —como el procedimiento penal— prevalece el principio inquisitivo, en cuyos términos el juzgador tiene la facultad y la función de llegar a la verdad de los hechos mediante el empleo de todos los medios a su alcance. A la letra el rubro de dicho criterio, cuyo número de registro es 2003125, aduce:

“Prueba testimonial prevista en los artículos 245, 246 y 247 del código de procedimientos penales para el estado de Veracruz. El trato diferenciado entre la que puede recabar de oficio el juzgador y la que requiere solicitud de parte para su desahogo, está legalmente justificado.”

3.4.2. Dispositiva

El proceso contencioso administrativo, dentro de su sistema probatorio, requiere que las partes acrediten a través de los medios de prueba conducentes, los hechos que afirman.

Así la parte actora está obligada a la acreditación de la acción intentada y la parte demanda, las excepciones y defensas, así dentro de este sistema de cargas probatorias, también hay que considerar que solo se está obligado a probar un hecho negativo cuando, esa negación trae consigo una afirmación.

Por tal razón se considera que el sistema probatorio, y también se rige por un principio dispositivo el cual exige a las partes la carga de probar sus afirmaciones.

3.4.3. Publicista

Este tipo de proceso tiene una naturaleza que busca el equilibrio procesal para dejar atrás un sistema dispositivo extremo inspirado en la protección de ciertos grupos vulnerables, de ahí que el juzgador tenga la facultad de suplir la queja dentro de la relación procesal, y por ende en materia probatoria; se pueden allegar las pruebas que se consideren prudentes con la intención de proteger los derechos de las personas vulnerables; dentro del proceso publicista se “entraña la posibilidad del juez o tribunal de traer al proceso los razonamientos o las argumentaciones no aducidas por una parte torpe o débil. Es decir, se viene a contrariar aquí el principio de sentenciar, según lo alegado y lo probado” (Gómez Lara, 2018).

3.5. Valoración de la prueba

Resulta de suma importancia tender la noción de que la valoración de las pruebas constituye “la operación mental que tiene por fin conocer el mérito o valor de convicción que pueda deducirse de su contenido” (Echandía Devis, 1981).

En el juzgador recae tan loable actividad procesal, ello en virtud de que es el que toma una decisión jurisdiccional bajo las normas procesales que imperan dentro del proceso, de ahí que resulte importante analizar los sistemas

de valoración dentro de la teoría general del proceso, pues constituye la base para que el juzgador tome sus decisiones.

3.5.1. Métodos de valoración aplicables

En relación con los diversos sistemas de valoración, resulta pertinente analizar diversos criterios que ha sustentado el máximo tribunal en relación con los citados métodos, lo anterior debido a que así se tiene un panorama de lo que existe en el sistema de impartición de justicia mexicano, estos criterios pueden ser localizados con los números de registro 2020480, 2018214 y 363452 y cuyos rubros son:

“Pruebas en el sistema procesal penal acusatorio. su valoración libre y lógica por el juzgador en términos del artículo 20, apartado a, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

“Sistema de libre valoración de la prueba. Debe atender a las reglas de la lógica y a las máximas de la experiencia.”

“Apreciación de las pruebas.”

De la lectura de dichos criterios se aprecia que en México se reconocen tres sistemas de valoración de pruebas: libre o de sana crítica, tasada y el sistema de valoración mixto.

El sistema de sana crítica permite al magistrado tener una apreciación de la prueba de una forma más libre, limitado solamente a las reglas que establece la lógica, o los conocimientos científicos y los principios de la experiencia.

Este sistema está inspirado en la facultad del juzgador para buscar la verdad, sin embargo, sin llegar al extremo de “suplir la deficiencia de la queja”,

se aleja de las reglas estrictas que impone el sistema de valoración de pruebas tasada.

En efecto, por medio del sistema de valoración libre se deben atender las reglas que impone la lógica y la experiencia, bajo la idea de que la lógica constituye una ciencia del saber que tiene reglas y principios que forman parte de la humanidad, y por otro lado, la experiencia se traduce en un conocimiento que como mínimo adquiere un individuo dentro de un grupo social, quien los va acumulando a través de la actividad propia del ser humano.

Por tanto, resulta importante que el juzgador señale las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia consideradas para valorar la prueba.

En el sistema tasado el valor de las pruebas está determinado por la propia normativa, es decir, la ley establece de manera anticipada cuando adquieren valor probatorio pleno cada uno de los medios de convicción, por lo que el juzgador solo aplica el derecho.

Por último, en el sistema mixto de valoración de pruebas hay rasgos que permiten deducir que existen de manera simultánea en el sistema libre y en el sistema tasado. Es decir, algunas las pruebas están debidamente tasadas, mientras que otras quedan a la libre apreciación del juzgador; se considera que este tipo de sistema de valoración de pruebas es un punto intermedio entre el sistema libre y el tasado.

3.6. Instituciones relacionadas con la sentencia

La sentencia constituye la cúspide de todo proceso, ya que en ella se plasma el criterio jurídico mediante el cual se resuelve la *litis* planteada, es decir, es el momento donde el juzgador plasma su decisión jurisdiccional.

En razón de dicha importancia se justifica el estudio de algunas herramientas relevantes y estrechamente vinculadas con la sentencia: la interpretación, los tipos de sentencias, la ejecución y los recursos de alzada.

3.6.1. Interpretación

La interpretación es la herramienta que el juzgador emplea con intención de dotar de significado a ciertas normas, que en ocasiones presentan alguna indeterminación o vacío legal.

Mediante dicha herramienta los juzgadores culminan su decisión, ya que facilita la reflexión realizada en cada asunto o problema jurídico planteados en el proceso jurisdiccional.

3.6.1.1. Estricta

El principio jurídico de *in claris non fit interpretatio* señala que cuando la ley es clara no requiere de ninguna interpretación, sino que el juzgador solamente debe aplicar la norma.

Sin embargo, aun en su propia letra, resulta dable que el juzgador realice un ejercicio para dotar de sentido lo expresamente señalado en la ley, es decir, la interpretación estricta limita al juzgador a realizar dicho ejercicio, a lo que está estrictamente previsto en la ley.

En este tipo de interpretación el juzgador se limita a lo que la letra de la ley establece, por lo que resulta claro que se puede utilizar una interpretación gramatical o exegética, circunscrita al significado propio de la palabra escrita en la ley.

3.6.1.2. Pro homine

La interpretación *pro homine* o *pro persona* es una de las herramientas implementadas por medio de la reforma a la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos en el 2011, prevista en el artículo 1 bajo la siguiente fórmula: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia” (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019).

Los alcances de dicho principio se traducen en la obligación de estar siempre a favor del ser humano, por lo tanto, ante una antinomia jurídica el aplicador debe ponderar siempre la interpretación más amplia acorde con los derechos fundamentales de la persona, o en su caso deberá preferir la interpretación menos restrictiva.

De ahí la importancia de este tipo de interpretación, pues el juzgador en su búsqueda de la verdad, o mejor dicho en la decisión judicial, debe ponderar en el asunto los derechos fundamentales, y en todo caso, cuando exista más de una interpretación a la norma se deberá privilegiar la más favorable o menos restrictiva a la persona. A continuación se citan algunos criterios que explican dicho modelo de interpretación jurídica cuyos rubros dicen a la letra:

“Principio *pro homine*. su conceptualización y fundamentos.”

“Principio *pro homine*. Su aplicación.”

3.6.2. Tipos de sentencias

La argumentación utilizada en el desarrollo de la sentencia es otro de los temas relevantes por ser la forma en que el juez comunica a las partes la reflexión que ha realizado, de ahí la obligación que su redacción o argumentación sea clara y precisa.

Con la intención de un mayor entendimiento conviene realizar una comparativa entre las sentencias con una estructura tradicional y una sentencia de lectura fácil.

3.6.2.1. Tradicional

Esta estructura se ha utilizado en el sistema de impartición de justicia desde hace mucho tiempo, y destaca por una redacción sumamente técnica, con infinidad de transcripciones, con tendencia a ser muy largas y con el uso indebido de la sintaxis; dicha redacción es resultado de una enseñanza tradicional dentro de los propios tribunales, que pasa de un juzgador o un secretario proyectista a los escribientes o meritorios.

En este tipo de sentencias se tiene la idea de que entre más larga sea una sentencia resulta mejor, por lo que el resultado queda engrosado por fallos con numerosas páginas, que en su mayoría se trata de un cúmulo de transcripciones en la parte de resultados.

Para la lectura de dicha clase de sentencias se requiere poseer conocimientos jurídicos, ya que como se dijo, son comunes los tecnicismos, de ahí que el foro a quien va dirigido es el jurídico.

3.6.2.2. De lectura fácil

Este tipo de sentencias permiten el resguardo de los derechos humanos atinentes a las personas que cuentan con alguna discapacidad o dificultad dentro de una sociedad, y se justifican bajo la idea de proporcionar un verdadero acceso a la justicia, hay que puntualizar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que el Estado tienen tres dimensiones que debe garantizar: jurídica, física y comunicacional. Lo anterior se deduce del siguiente criterio, cuyo rubro a letra dice:

“Derecho humano de acceso a la justicia en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad. El estado debe garantizarlo en sus dimensiones jurídica, física y comunicacional.”

En este tipo de sentencias se usan técnicas de lectura fácil, con lo que se logra una redacción que vuelve sencillo el entendimiento por ser directa y simple, aunado a que se evita el empleo de tecnicismos jurídicos, con lo que sin lugar a dudas se logra una comprensión de la decisión jurisdiccional.

Se considera que este tipo de estructura de sentencias debe ser replicado para la mayoría de las sentencias dictadas, y no solo para las personas con alguna capacidad diferente. De ahí que ahora exista dentro del derecho contemporáneo una sentencia de simplificación para las sentencias, donde bajo técnicas de redacción adecuada se logra que su lectura sea más comprensible para todo tipo de público, y no solo para el jurídico, sin que sea necesario un cúmulo de transcripciones o de citas de doctrina jurídica.

3.7. Ejecución

La ejecución de las sentencias adquiere relevancia en razón de que no basta con que exista una decisión jurisdiccional en un papel de manera inerte, sino que lo resuelto en la sentencia se debe concretar en una ejecución debida.

De ahí que la ejecución de las sentencias se considera de interés social y atiende al orden público y, pues con ello se asegura una verdadera impartición de justicia.

Lo anterior ha motivado una reflexión hecha por la Suprema Corte de la Nación; a guisa de ejemplo se cita el siguiente criterio, cuyo rubro dice:

“Amparo, ejecutorias de. Su cumplimiento debe ser inmediato.”

CAPÍTULO 4. PROTECCIÓN ESPECIAL SUSTANTIVA Y ADJETIVA DE LOS DERECHOS EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ORAL EN NUEVO LEÓN

4.1. Objeto del proceso contencioso administrativo oral en Nuevo León

Para los juicios contenciosos acordes con lo dispuesto en el artículo 63, fracción XLV, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, se establece que:

“Instituir mediante las leyes que expida, al Tribunal de Justicia Administrativa como órgano jurisdiccional con autonomía funcional y presupuestal y dotado de autonomía plena en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal, ya sea central o paraestatal; estableciendo las normas de su organización y funcionamiento, los requisitos, las licencias y renunciaciones de sus integrantes, sus procedimientos y los recursos contra las resoluciones que pronuncien. Dicho Tribunal conocerá de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública municipal, central o paramunicipal, en los casos en que los municipios no cuenten con un órgano de justicia administrativa municipal” (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2016).

De dicho precepto es fácil deducir que en principio los juicios contenciosos se instituyen con el objeto de proporcionar la herramienta jurídica idónea para que los particulares defiendan sus derechos contra actos de la autoridad, por tanto, en dichos juicios se dirimen controversias entre particulares y el Estado.

Ahora bien, los juicios orales se encuentran regulados en el artículo segundo transitorio del decreto núm. 164, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León* del 27 de junio del 2014, que a letra dice:

“Segundo. La operación de lo dispuesto en el artículo 102, relativo a la implementación de la oralidad en los juicios contenciosos administrativos, se aplicará de manera gradual y sucesiva considerando como factor el tipo de actos administrativos impugnados, conforme a las siguientes reglas:

I. A partir del día siguiente al de la publicación del presente decreto en el Periódico Oficial del Estado, iniciará la operación del procedimiento oral en los juicios contenciosos administrativos que versen sobre:

1. Sanciones no corporales por infracción a leyes y reglamentos estatales y municipales en materia de: Ecología y protección al medio ambiente; de servicios públicos de limpia, recolección y traslado de residuos sólidos; protección civil; prevención, combate, abuso, consumo y comercialización de bebidas alcohólicas; espectáculos; anuncios; comercio y de vialidad y tránsito (Reformado en decreto núm. 184.POE 26 septiembre 2014).

2. Asuntos relativos a la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación de funciones, de los servidores públicos, para los cuales sea competente este Tribunal; se exceptúa de lo anterior, aquellos asuntos en que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación de funciones de los servidores públicos haya sido impuesta como una sanción por responsabilidad administrativa, en cuyo caso el juicio seguirá las reglas establecidas en el título segundo de la presente ley (Reformado en decreto núm. 184.POE 26 septiembre 2014).

II. A partir de los noventa días naturales siguientes al de la publicación del presente decreto en el Periódico Oficial del Estado, iniciará la operación del procedimiento oral en los juicios contenciosos administrativos que versen sobre los asuntos que se refieren en el artículo 17, fracción III de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León” (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c).

De lo anterior se advierten tres tipos de asuntos en materia del juicio contencioso administrativo por la vía oral: las sanciones no corporales — limitadas a las materias establecidas en la ley—, baja de los elementos del cuerpo policiaco y los procedimientos administrativos de ejecución.

4.2. Protección sustantiva

4.2.1. Dignidad humana

Los juicios contenciosos administrativos, tal y como se ha mencionado con antelación, se erigen como mecanismos legales de control de los actos arbitrarios de la autoridad, por tanto, se consideran cuestiones inherentes a la dignidad humana.

Hay que tener en cuenta que la dignidad humana es un derecho inherente al ser humano, y por ende los demás derechos —incluido el de la tutela efectiva— están vinculados a dicho principio; en otras palabras, “si la dignidad es, en palabras de Häberle, la premisa cultural antropológica el Estado constitucional, los derechos, inherentes a ella, son sus manifestaciones señeras, y por eso mismo, son fundamentales” (Martínez Morán, 2003).

La *dignidad* como tal se debe concebir como una cualidad de merecer algo, y es correspondiente al mérito propio derivada de la propia condición humana

(Real Academia Española, 2019). Así, “para que una persona pueda tener una vida digna es necesario que tenga acceso a los medios que le puedan proporcionar, ya por sí misma o por cualquier otra forma, los satisfactores necesarios para lograr su desarrollo pleno” (Tapia Torres, 2016).

Debido a la importancia de dichos principios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación la ha considerado como la base de los demás derechos humanos reconocidos constitucional y convencionalmente; véase el criterio de rubro:

“Dignidad humana. Constituye un derecho fundamental que es la base de los demás derechos humanos reconocidos constitucional y convencionalmente.”

De esta manera, el acceso a la tutela efectiva en materia del derecho administrativo también está vinculado a dicho principio de dignificación de la persona que acude al respaldo de la justicia administrativa debido a la arbitrariedad de los actos de la autoridad.

4.2.2. Derecho humano a la buena administración pública

Debido a la importancia de la administración pública se debe considerar que las personas poseen el derecho fundamental a una buena administración, esto bajo la idea de que la gobernanza se relaciona con el bien común, de ahí que se deba partir de una premisa relativa a que el Estado debe establecer una estricta política que garantice de manera adecuada la dignidad humana.

En ese tenor de ideas, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, s.f.) tiene por objetivos:

“a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción.

b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos.

c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.”

De dicho precepto se advierte un derecho fundamental de la debida gestión de los asuntos y bienes públicos, que no es otra cosa que una buena administración pública.

Asimismo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019, art. 134) se establecen los principios de eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, transparencia y honradez en el ejercicio del gasto público, de ahí que también de dicho artículo se desprende el derecho fundamental a una buena administración.

Pablo Ángel Gutiérrez Colatuono (2009) sostiene de manera magistral una teoría, donde el artículo 8 de la Convención Interamericana —Pacto de San José— es aplicable a los procedimientos administrativos bajo las siguientes posturas:

- Obedece a una interpretación extensiva, debido a que refuerza la necesidad de una mayor protección debido a la vulnerabilidad de la persona ante los actos de la administración pública.

- Dentro de los procedimientos administrativos, la autoridad se encuentra obligada a cumplir con dicha norma convencional, siempre que la decisión conlleve la definición del derecho de las personas.
- Los actos administrativos conllevan la creación, modificación o extinción de derechos de particulares, por lo que ostentan rasgos con los que se conforma un régimen jurídico particular.

Según lo anterior, se puede decir que dentro del derecho administrativo existe el derecho fundamental a una buena administración, de ahí que el juicio contencioso administrativo se constituya como el medio de control ideal para garantizarlo, pues la justicia administrativa tiene alcances para salvaguardar el desarrollo del proceso y para asegurar el verdadero restablecimiento de los derechos a los particulares cuya situación haya sido violentada por acciones de la administración pública.

4.3. Protección adjetiva

4.3.1. El debido proceso

El debido proceso se concibe como una serie de pasos, derechos, diligencias, resoluciones, otorgamiento y respeto de principios procesales, así como un conjunto de formalidades que deben ser observadas dentro del proceso para constituir las bases sobre las que está configurada la resolución del conflicto, garantizada por normas de carácter superior como las constitucionales, o las que derivan de tratados internacionales o supranacionales (Salinas Garza y Rodríguez Lozano, 2016).

De esta manera, las normas procesales constituyen el pilar de la administración de la justicia, y por ende se puede concluir que mediante ellas

se protegen los derechos de los contendientes que en todo momento conocen la normativa bajo la que se desarrolla el juicio contencioso administrativo, sin permitir al magistrado desatender dichas reglas.

Si no se respetara el debido proceso habría un caos en su desarrollo, lo que arriesga la impartición de justicia, de manera que es evidente que esta columna vertebral sostiene la tutela efectiva y la lleva desde su inicio de una forma pulcra hasta obtener una resolución final.

4.3.2. Instituciones esenciales a controlar en el proceso contencioso administrativo oral en Nuevo León

El proceso contencioso administrativo en la vía oral tiene características propias que le vuelven un proceso que busca un contacto más directo con los justiciables con el fin de impartir justicia de una forma pronta y expedita, por ello este proceso oral se rige bajo los principios de “oralidad inmediación, abreviación, publicidad, contradicción, concentración y continuidad”.

4.3.2.1. Oralidad

Este principio establece la obligación de que el magistrado provee, al momento y de forma oral, todas las cuestiones que le sea planteada durante el desarrollo de las audiencias, es decir, es un proceso preponderantemente oral.

4.3.2.2. Inmediación

Mediante este principio se propicia que el juez tenga un contacto directo con las partes para percibir de primera mano la información verbal y en ocasiones la no verbal, como las expresiones corporales.

4.3.2.3. Abreviación

El juicio contencioso administrativo por vía oral busca desarrollarse de una manera dinámica, con el objeto de que la controversia se resuelva en el plazo más breve.

4.3.2.4. Publicidad

Todas las actuaciones de los juicios orales son públicas con respeto de los derechos a la protección de datos personales, es decir, son públicas salvo las excepciones previstas en el artículo 29 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c), y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019a).

4.3.2.5. Contradicción

Dentro del proceso oral las partes tienen el derecho a ser escuchadas antes de que el magistrado resuelva el punto que se le plantea dentro de las audiencias, es decir, se deben escuchar los contraargumentos manifestados.

4.3.2.6. Concentración

Este principio exige que los actos procesales se realicen lo más próximo posible, de preferencia dentro del mismo acto, y que la sentencia se dicte lo antes posible, es por ello que la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c) contempla una norma que posibilita la concentración de procesos.

4.3.2.7. Continuidad

El principio de continuidad exige que una vez iniciada la audiencia debe desarrollarse sin interrupciones, en todo caso los recesos deben estar justificados, pero en la medida de lo posible el magistrado debe celebrarla de manera continua.

4.3.3. Instituciones especiales a controlar en el proceso contencioso administrativo oral en Nuevo León

4.3.3.1. Sana crítica

La Ley de Justicia Administrativa del Estado y Municipios de Nuevo León establece (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 145) que dentro del proceso oral las pruebas se deben valorar de acuerdo con la sana crítica:

Dicha forma de valoración permite al magistrado apreciar las pruebas de una forma más libre, limitado solamente por las reglas de la lógica, los conocimientos científicos y las máximas de la experiencia.

Este sistema está inspirado en la facultad del juzgador para buscar la verdad, sin embargo, aunque no debe llegar al extremo de suplir la deficiencia de la queja, sí se aleja de las reglas estrictas que impone el sistema de valoración de pruebas tasada.

4.3.3.2. Audiencia preliminar

Esta audiencia tiene una relevancia dentro del proceso oral, razón por la que mediante ella se consolida una depuración de la *litis* que en el fondo debe resolver el juzgador, por tal motivo en esta audiencia se resuelven las cuestiones previas al fondo, como las causales de improcedencia y las de sobreseimiento, así como los incidentes de previo y especial pronunciamiento.

Dentro de dicha audiencia el magistrado dirige a las partes con el fin de que concreten acuerdos probatorios, dentro de los cuales no existe una controversia que dilucidar.

En la Ley de Justicia Administrativa del Estado y Municipios de Nuevo León está debidamente regulada la audiencia preliminar en el capítulo III, del título tercero (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c), que a la letra dice:

Dentro de esta audiencia aparece el alegato de apertura, que constituye una presentación sintetizada de la controversia puesta a consideración del magistrado. Asimismo, en ella se preparan puntualmente las pruebas que tengan un especial desahogo, tales como las de inspección y la pericial, para efecto de que llegado el momento de la celebración de la audiencia de juicio ésta no deba interrumpirse para dicho desahogo.

En relación con la calificación de las pruebas, solo son admisibles las relacionadas con el hecho y que una vez depurada la *litis* sean contradictorias.

4.3.3.3. Audiencia de juicio

La audiencia de juicio es crucial dentro del proceso oral, pues en ella el magistrado se allega de elementos necesarios para tomar una decisión que le permita resolver el conflicto planteado. Esta audiencia está regulada por Ley de Justicia Administrativa del Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c).

En esta audiencia se reciben los alegatos de clausura que permiten a las partes exponer a manera de conclusión los argumentos con los cuales tienden a convencer al juzgador de que le asiste la razón.

Asimismo, el desahogo de las pruebas se desarrolla en modos testimonial, confesional, declaración de parte, entre otros, que se desarrollan de manera más libre y oral, lo que ayuda a que la audiencia se celebre de manera continua.

4.3.3.4. Incidentes de previo y especial desahogo

De manera inusual, la Ley de Justicia Administrativa del Estado y Municipios de Nuevo León establece una definición de lo que se debe considerar como *cuestiones incidentales*:

“Todas aquéllas que, no constituyendo una causal de improcedencia o de sobreseimiento, en los términos de los artículos 56 y 57 de esta Ley, son accesorias del litigio principal y constituyen un obstáculo cuya previa resolución es indispensable para posteriormente resolver la controversia en cuanto al fondo” (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 1997, artículo 163).

La anterior definición se considera no muy exacta, ya que más que un obstáculo procesal se considera que de una cuestión incidental resulta una cuestión accesoria vinculada en cierta medida a la controversia planteada, sin embargo, se valora el esfuerzo del legislador.

Las cuestiones incidentales están reguladas en la Ley de Justicia Administrativa del Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c).

En dicha ley no se mencionan los incidentes de previo y especial pronunciamiento, sin embargo, en el apartado del proceso tradicional se reconocen como tales las cuestiones de personalidad, la acumulación y el correspondiente a la muerte del accionante.

Asimismo, se establece la obligación de que cuando se trate de cuestiones, hechos o circunstancias que pudieran constituir materia de un incidente y que se adviertan desde la notificación de la demanda o de la contestación, deberán necesariamente plantearse en el escrito de contestación de demanda, para el caso de las autoridades demandadas o del tercero perjudicado, y dentro del término de tres días siguientes al de la notificación en el auto donde se dé por contestada la demanda, y que se fije fecha y hora para la audiencia preliminar.

4.3.4. Casos relevantes de juicios contenciosos administrativos

A continuación se presenta un estudio de diversos casos de juicios contenciosos administrativos, con la intención de emprender un análisis pragmático de la tutela efectiva de los procesos orales en materia administrativa, lo que permitirá advertir algunas áreas de oportunidad para este

tipo de juicios. Todos los casos tuvieron lugar en la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.

4.3.4.1. Caso 1. Expediente 796/2019

Remoción del puesto de policía de la institución de seguridad pública del municipio de Juárez. Sobreseimiento por extemporaneidad.

Narración de los antecedentes

Por escrito recibido en la Oficialía de Partes, el 6 de junio del 2019 compareció la parte accionante por su propio derecho a promover juicio oral de nulidad para simplificar como acto impugnado la remoción o baja del puesto de policía de la institución de seguridad pública del municipio de Juárez.

Por auto fechado el 19 de junio del 2019, la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa admitió la demanda al encuadrar los actos impugnados en los supuestos contemplados en las fracciones V, X y XIV del artículo 17 y 102 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c).

Las autoridades demandadas fueron emplazadas, y por acuerdo del 2 de octubre del 2019 se tuvo por contestada en tiempo y forma la demanda, con oposición de las causales de improcedencia y por ofrecidas sus pruebas.

En el citado auto, toda vez que el procedimiento de responsabilidad fuera requerido por auto admisorio, atento a la manifestación bajo protesta de decir verdad que realizó la parte accionante debido a que su baja le fue informada en forma verbal —por lo que no contaba con ningún tipo de documento—, con

fundamento en el artículo 46, párrafo sexto, fracción III de la referida ley (2019c), se ordenó dar vista a la parte actora de las contestaciones y anexos con la finalidad de ampliar la demanda en el término legal de 15 días.

La parte accionante fue notificada para tal efecto el 4 de octubre del 2019. Mediante proveído del 24 de febrero del 2020 se advirtió que la parte actora no ejerció su derecho a ampliar la demanda, a pesar de ser emplazada para tal efecto.

Asimismo, se determinó que no se celebrarían las audiencias y se calificaron las pruebas ofrecidas por las partes, admitidas por estar ajustadas a derecho y por tener relación con los hechos controvertidos. Luego se concedió a las partes un término común de 10 días con el propósito de que formularan alegatos. Lo anterior toma en cuenta la reforma por adición al artículo 106 bis de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c).

Es oportuno advertir que de ser debidamente notificadas para ello, las partes no presentaron alegatos de su intención, lo que dejó el asunto en estado de sentencia. La duración del juicio fue de un año, dos meses y 15 días.

Sentido del fallo

Así las cosas, si se toma en cuenta que en todo juicio de nulidad el examen de las causales de improcedencia es de naturaleza oficiosa, deben estudiarse por el juzgador a pesar de que las partes no las hagan valer por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente al fondo del asunto. Y en ese tenor, de conformidad con el numeral 56, último párrafo de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo

León, 2019c), *se advirtió en forma oficiosa que en el caso a estudio, se configura la causal de improcedencia y por ende de sobreseimiento contenida en el artículo 56, fracción V de la citada Ley en vigor*, en cuanto al acto impugnado en el juicio.

Resulta conveniente tomar como punto de partida que el acto impugnado en el escrito inicial de la demanda se hizo consistir en “la remoción del puesto, cargo o comisión del compareciente como policía adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública, Vialidad y Tránsito del municipio de Juárez, Nuevo León”. La parte actora ha manifestado bajo protesta de decir verdad que la baja fue informada de manera verbal el día 3 de junio del 2019.

En relación con lo expuesto, las autoridades demandadas del municipio de Juárez acompañaron al juicio de las constancias originales del procedimiento de responsabilidad administrativa, instaurado en contra de la parte accionante, juicio que culminó con la Resolución de destitución del 19 de diciembre del 2018 emitida por la Comisión de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública Vialidad y Tránsito de dicho municipio al acreditarse la conducta prohibida por el artículo 158, fracción XIX de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019b). Tal resolución le fue notificada al entonces policía el 19 de diciembre del 2018, según el instructivo y acta respectivos.

Si bien la manifestación del escrito inicial de la baja —remoción o destitución— se le había comunicado a la parte actora de manera verbal, y por ello no contaba con ningún tipo de documento, ocasionó que mediante auto del 2 de octubre del 2019 la Sala Ordinaria ordenara dar vista de la contestación y del procedimiento de responsabilidad administrativa para que formulara su ampliación de demanda, ante la actualización de los supuestos previstos en el artículo 46, párrafo sexto, fracciones II y III de la ley de justicia en vigor; sin embargo, no obstante de ser debidamente notificada de tal vista a la parte

actora no se usó tal derecho concedido, consintiendo así tácitamente el contenido de la resolución de destitución.

Al efecto se enfatiza que la parte impetrante no acudió a combatir los motivos y fundamentos de derecho expuestos en la resolución expresa de destitución, ni menos aún de su notificación, habiendo tenido la oportunidad para ello al poder adicionarlas como actos impugnados vía ampliación de demanda, pues no debe perderse de vista que la finalidad de la ampliación tiene como objeto incorporar a la *litis* actos o autoridades cuya existencia se desconocían al momento de la presentación de la demanda, pues al menos así lo refirió la parte actora bajo protesta de decir verdad en su escrito inicial.

De tal manera, si es el caso de que subsistiera la legalidad tanto de la resolución de destitución y particularmente su notificación, por no cuestionar en el proceso se tomaron en cuenta con el fin de dilucidar la oportunidad en el ejercicio de la acción.

Si se considera que la resolución de destitución le fue notificada a la parte actora el 19 de diciembre del 2018, el término para presentar la demanda de nulidad —conforme al artículo 46 de la precitada Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c)—, ésta feneció el 18 de febrero del 2019.

Consecuentemente, si el escrito de demanda se presentó el 6 de junio del 2019 —*cien días hábiles después*— es evidente que la acción fue intentada fuera del término de 30 días hábiles concedido en el párrafo primero del artículo 46 de la citada ley (2019c).

A mayor abundamiento se creó certeza para el órgano jurisdiccional, que al emitir la resolución de destitución desde el 19 de diciembre del 2018 se comunicó ésta con el fin de darle cumplimiento mediante oficio a la jefatura administrativa de la Secretaría de Seguridad Pública, Vialidad y Tránsito de

Juárez, Nuevo León; las consecuencias de la baja de la parte actora como elemento policial surtieron efectos, tales como la no asignación del servicio y la no recepción del pago *desde aquella época, por lo que en la especie no es razonablemente lógico que hasta el día 3 de junio del 2019 la parte actora tuviera conocimiento de ser dado de baja.*

Con esto se creó la certeza de que antes del 3 de junio del 2019 la parte accionante ya no gozaba de las prerrogativas ni ejercía las funciones propias de ser elemento de policía activo, de ahí que *no sea permisible jurídicamente combatir su baja más de cien días después de materializarse la misma, pues desde el momento en que la autoridad no le asignó funciones y dejó de recibir su salario, la parte gobernada ya se encontraba legitimada para ejercer su acción de nulidad en el plazo establecido en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado* (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 46).

Según lo aquí expuesto, resultaron inoperantes las manifestaciones de la parte actora señaladas en sus hechos, pues con independencia del supuesto desconocimiento del acto impugnado se reiteró que *no es razonablemente lógico sostener el desconocimiento de la resolución de su destitución, pues las consecuencias de falta de percepción y asignación de servicio durante un tiempo prolongado son elementos suficientes para producir certeza tanto del conocimiento de dicha determinación, como del consentimiento tácito de ésta por falta de impugnación oportuna, para efectos de la procedencia del juicio de nulidad.*

Al tener sustento lo expuesto por identidad jurídica sustancial al caso, el criterio emanado de los tribunales colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación se expresa en la siguiente tesis de rubro:

Cuerpos de seguridad pública del estado de México. Cuando uno de sus

miembros sostiene que desconoce la resolución de su baja del servicio, debe estimarse que se trata de actos consentidos tácitamente para efectos de la procedencia del juicio contencioso administrativo, si la demanda relativa se presenta varios años después de la última fecha en que se le pagó y dejó de asignársele servicio.

4.3.4.2. Caso 2. Expediente 366/2019

Asunto de boleta de tránsito donde se decreta el sobreseimiento por extemporaneidad, entre otros argumentos, porque no obstante que la parte accionante manifestó desconocer la boleta, ésta efectuó su pago, por lo que expiró el lapso para presentar la demanda de nulidad. La duración del juicio fue de 9 meses.

Narración de los antecedentes

Por escrito recibido en la Oficialía de Partes el 28 de febrero del 2019, compareció la parte actora a promover juicio oral de nulidad en contra de diversas boletas de tránsito.

Mediante auto fechado el 25 de marzo del mismo año, se admitió la demanda al encuadrar los actos impugnados en los supuestos contemplados en las fracciones I, V y X del artículo 17, y en el 102 de la ley de la materia (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c).

Las autoridades demandadas y parte fueron emplazadas, según constancias de diligencias actuariales que obran agregadas a los autos del presente juicio por acuerdo del 7 de junio del 2019, y las autoridades demandadas contestaron en tiempo y forma la demanda, por oposición a sus defensas y causales de improcedencia, y por ofrecidas las pruebas.

Ahora bien, mediante el proveído del 26 de julio del 2019 se advirtió en las constancias que el síndico segundo del municipio de Monterrey no contestó a la demanda, no obstante que fuera debidamente notificado para tal efecto. Asimismo, se determinó no celebrar las audiencias preliminar y de juicio, y se calificaron las pruebas ofrecidas por las partes, admitidas por estar ajustadas a derecho y por tener relación con los hechos controvertidos. Luego se concedió a las partes un término común de 10 días hábiles con el propósito de que formularan alegatos. Lo anterior fue acorde con la reforma por adición al artículo 106 bis de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c).

Es oportuno advertir que las partes no presentaron alegatos de su intención, no obstante ser debidamente notificadas para ello, lo que deja el asunto en estado de sentencia por fenecer el plazo otorgado.

Sentido del fallo

Es de tener en mente que de conformidad con el artículo 56, fracción V de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c), el juicio ante este Tribunal es improcedente cuando los actos impugnados hayan sido consentidos tácitamente, entendiéndose por éstos aquellos actos contra los que no se promovió el juicio en los plazos señalados por esta ley, es decir, el plazo de 30 días hábiles contenido en el artículo 46 párrafo primero del ordenamiento citado (2019c).

De acuerdo con lo anterior, se considera que expiró el término previsto en el artículo 46 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c), pues en su párrafo primero establece

que el plazo para interponer la demanda será de 30 días hábiles, contados desde el día siguiente al que haya surtido efecto la notificación de la resolución realizada al afectado, el procedimiento o el acuerdo que reclama, el día en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o la fecha en que se hubiere ostentado sabedor de los mismos.

Así las cosas, en el escrito inicial la parte impetrante manifestó bajo protesta de decir verdad que tuvo conocimiento de los actos impugnados el 15 de enero del 2019.

Se procedió al análisis de los actos y se creó convicción que en cuanto a la boleta de infracción le corresponde el recibo de pago oficial expedido por la Tesorería Municipal Dirección de Ingresos de Monterrey, el 1 de junio del 2018, documento con el que se acreditó que quien enteró del pago de las multas de dicha boleta fue la parte actora, es decir, ella realizó materialmente la erogación, además en otro apartado se le identifica como propietaria del vehículo infraccionado. En este sentido se acreditó que en la emisión del recibo se le dio a conocer a la ahora parte actora la referida boleta de infracción y las multas por falta al reglamento por conducir sin licencia, no portar tarjeta de circulación vigente y conducir en estado de ebriedad completa, la ubicación donde sucedieron los hechos y el importe a pagar.

Por tanto, se considera que la parte impetrante se encontraba en plena oportunidad de ejercer su derecho de acción en contra de las multas impuestas en la boleta de infracción desde que efectuó el pago de las mismas el 1 de junio del 2018.

En el tema específico del pago de las infracciones impuestas en las boletas de infracción, el Poder Judicial de la Federación ha sido preciso al determinar que *al tratarse de infracciones de tránsito para el cómputo de la temporalidad en la presentación de la demanda, se materializa el supuesto de tomar en cuenta el momento en que se tuvo conocimiento del acto, aquél en el*

que se realizó el pago de la multa, porque con el recibo que obtuvo por ese concepto se da por enterado de dicha actuación de afectación, específicamente el número de folio de la multa, su monto, los datos de referencia del vehículo y el señalamiento de que se trata de una infracción, elementos que permiten al particular impugnarla vía juicio de nulidad, con independencia de que haya desconocimiento de sus motivos y fundamentos. Por tanto, se enfatiza que la parte actora del presente juicio quedó en posibilidad de controvertir la boleta de infracción desde su imposición, pero sobre todo se enfatiza el pago de las multas respectivas.

Se invocó de aplicable, de conformidad con la vigente Ley de Amparo (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2018b, art. 217) por identidad jurídica sustancial al caso entre las normas empleadas y el juicio de nulidad competencia de la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa, la siguiente jurisprudencia:

Décima época. Registro: 2019095 instancia: Plenos de Circuito Tipo de Tesis: jurisprudencia Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* Libro 62, enero de 2019, Tomo II Materia(s): administrativa Tesis: PC.III.A. J/65 A (10a.) Página: 1126 Infracción a la ley de movilidad y transporte del estado de Jalisco. El plazo para presentar la demanda de nulidad en su contra, inicia a partir del día siguiente al en que se realiza el pago correspondiente.

4.3.4.3. Caso 3. Expediente 1112/2016

Asunto: boleta de tránsito donde la parte actora manifestó bajo protesta de decir verdad desconocer el acto impugnado, por lo que al emplazar a la autoridad demandada se le requirió allegar la constancia respectiva, lo que

desencadenó una serie de actuaciones en relación con que las autoridades del municipio de San Nicolás de los Garza se negaron a recibir el emplazamiento con la excusa de no estar debidamente identificado el oficial de tránsito demandado, sin embargo, al no recibir la copia de la boleta la parte accionante no aportó el número de oficial que la emitió.

Aunado a lo anterior, se requirió a la Dirección General de Movilidad del municipio de San Nicolás de los Garza allegar la constancia del acto impugnado en más de una ocasión. Las anteriores anomalías ocasionaron una duración del juicio mayor a la estimada: un año y un mes.

Narración de los antecedentes

Por escrito recibido en la Oficialía de Partes, el 5 de octubre del 2016 se presentó demanda en contra de la entonces Dirección General de Movilidad del municipio de San Nicolás.

Mediante proveído del 21 de octubre del 2016 se admitió la demanda, únicamente en cuanto al acto impugnado identificado como una boleta de tránsito.

De igual manera, atento a la manifestación bajo protesta de decir verdad del actor de que no le fue entregada la boleta de infracción, se requirió a las autoridades demandadas y parte para que al momento de producir su escrito de contestación allegaran original o copia certificada de la boleta de infracción.

El 21 de marzo del 2017 se tuvo al director general por no contestado a la demanda, y se reitera el requerimiento de allegar constancia del acto impugnado, así como a que se identifique al oficial de tránsito emisor de la boleta, pues no se pudo realizar su emplazamiento. Esto último generó diversas actuaciones en beneficio de la debida integración del proceso.

El 6 de junio del 2017 se dio vista a la parte actora para que estuviera en posibilidad de ampliar la demanda, que una vez ampliada se dio contestación a dicha ampliación y celebración de las audiencias, por lo que se dictó la sentencia definitiva el 10 de noviembre del 2017.

Sentido del fallo

La multa se declaró nula por incumplimiento al requisito de la debida fundamentación y motivación. Sin embargo, en el proceso se planteó no requerir a las autoridades demandadas al acto impugnado, sino que acompañaran a la contestación o bien caducaría el término.

Según lo anterior, dicha práctica ocasionó un cúmulo de actuaciones que prolongaron el juicio, cuando la omisión de la autoridad podía beneficiar a la parte actora, ya que incumplió con la obligación de justificar que sus actos fueron emitidos, debidamente fundados y motivados. Lo anterior permite aplicar los siguientes criterios y no reiterar los requerimientos.

4.3.4.4. Caso 4. Expediente 160/2019

Asunto en contra de una multa aplicada por la Secretaría de Servicios Públicos, relativa a la instalación de árboles en banquetas sin permiso previo para ello. La duración del juicio fue de un año, cinco meses y 15 días.

Narración de los antecedentes

Por escrito recibido en la Oficialía de Partes el 24 de enero del 2019, comparecieron los impetrantes por sus propios derechos a promover juicio oral de nulidad.

Mediante acuerdo del 13 de febrero del 2019 se admitió la demanda, al encuadrar los actos impugnados en los supuestos contemplados en las fracciones I, V y X del artículo 17 y 102 de la ley de la materia (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c).

Por acuerdos del 15 de marzo y del 14 de mayo del 2019 se tuvo por contestada en tiempo y forma la demanda a las autoridades, por oposición a las causales de improcedencia, y por ofrecidas sus pruebas.

En el citado acuerdo del 14 de mayo, en relación de la demanda a las autoridades, se realizaron diversas manifestaciones y se allegaron distintos documentos vinculados con el procedimiento del cual derivaron los actos impugnados en el juicio; se dio vista a la parte actora de las contestaciones y anexos para que ampliaran la demanda en el plazo legal de 15 días hábiles.

Por proveído del 1 de julio del 2019 se admitió la ampliación de demanda. Por autos del 7 de agosto y del 9 de septiembre se tuvo por contestada la ampliación. Mediante auto fechado el 6 de diciembre del mismo año se calificaron las pruebas ofrecidas por las partes, admitidas por estar ajustadas a derecho y por tener relación con los hechos controvertidos. Después se concedió a las partes un término común de 10 días hábiles con el propósito de que formularan alegatos. El asunto quedó en estado de sentencia.

Sentido del fallo

En la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa se extrajo como puntos de *litis* dilucidar si la resolución impugnada era ilegal conforme lo siguiente:

1. La aplicación de la multa se llevó a cabo sin seguir el procedimiento establecido. La parte actora niega que se haya emplazado, notificado o dado a conocer procedimiento de audiencia alguno que haya concluido con la resolución impugnada.
2. No se acreditó fehacientemente la realización de la conducta ilegal a cargo de la parte accionante, es decir, que haya concretado alguna de las conductas tipificadas como sanción, como plantar árboles.
3. Del Reglamento para las Construcciones del municipio de Monterrey (Republicano Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, 2010) se desprende que la existencia de árboles en la banqueta de un inmueble no se encuentra prohibida, y tampoco se desprende que sea exigible al propietario de un inmueble hacerse responsable por ello.
4. A la fecha, el fraccionamiento no se encuentra municipalizado por medio del trámite correspondiente, lo que impide que la autoridad tenga competencia sobre bienes y servicios públicos que no le han sido entregados.

Luego entonces, el argumento que sostiene al punto de *litis* número 1 resulta infundado, pues contrario a lo aseverado por la parte actora las autoridades demandadas acreditaron un procedimiento administrativo previo a la imposición de la sanción, tal como prevé el artículo 377 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2017) y su correlativo en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2009).

La imposición de la sanción tuvo lugar después de otorgarse a la parte

actora —como propietaria del inmueble donde se detectaron los trabajos de instalación de cinco árboles en la banqueta— el derecho de audiencia y la oportunidad de ofrecer pruebas a su favor, sin que se hiciera efectivo en sede administrativa.

Si bien la parte accionante niega haber conocido del procedimiento, no se desvirtúan con argumento específico alguno las actuaciones, notificaciones y actas sintetizadas, por lo que no se les puede restar la legalidad de la que gozan. Por auto fechado el 14 de mayo del 2019 se ordenó dar vista a la parte actora de las contestaciones y anexos con el fin de que se impusiera de estos, y tuviera la oportunidad de ampliar su demanda admitida por acuerdo del 1 de julio de ese año, donde si bien añadió actos impugnados y autoridades, se limitó a reproducir literalmente los agravios o conceptos de impugnación de la demanda, sin controvertir de manera frontal que las autoridades demandadas acreditaron un procedimiento administrativo que contempló la garantía de audiencia a su favor, notificado y culminado con la resolución de sanción.

De acuerdo con el estudio de los puntos de *litis* propuestos, los número 2 y 3 se analizarán de manera conjunta, debido a su estrecha relación. Así pues, valorada con el fundamento expuesto de la resolución impugnada de sanción, se tiene que el argumento consistente en que no se acreditó fehacientemente la realización de la conducta ilegal a cargo de la parte accionante, es decir, que se haya concretado alguna de las conductas tipificadas con motivo de sanción, como el plantado de árboles, lo que deviene inoperante en virtud de que la sanción se le impone a la parte accionante como propietaria del inmueble y no como responsables de la instalación de árboles, de ahí que sea innecesario probar esto último.

En efecto, el director de Servicios Técnicos de la Secretaría de Servicios Públicos del Municipio de Monterrey sustenta su resolución en el artículo 342, fracción II inciso o) de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano

de Nuevo León, 2009), que establece que se sancionará con multa al propietario o a los responsables solidarios, en el caso de que se realicen sin permiso en la vía pública construcciones, instalaciones o cualquier otra obra que afecten sus funciones. Con independencia de la acreditación de que la parte accionante llevó a cabo la instalación de árboles, su responsabilidad recae frente a la propiedad del inmueble y por no atender los exhortos de la autoridad demandada.

En ese contexto, la manifestación relativa a que en el Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey (Republicano Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, 2010) no se encuentra prohibida la existencia de árboles en la banqueta deviene de igual forma inoperante, pues ése no fue el motivo específico o fundamento de la imposición de la sanción, ya que la autoridad demandada también sustenta su determinación en el artículo 134 de dicho reglamento (2010), debido a que se requiere autorización expresa de la Secretaría de Servicios Públicos para ocupar parcial o totalmente la vía pública, subsuelo o espacio aéreo, realizar obras excavaciones, construcciones, instalaciones, modificaciones o reparaciones públicas o privadas, así como depositar o colocar en ella materiales u objetos, sin importar su naturaleza u origen.

Luego entonces, si dicho debate se encuentra prohibido o no, la existencia de árboles en la banqueta en nada contribuye a desvirtuar la legalidad de la resolución impugnada, pues la sanción se impone no porque se encuentre prohibida la colocación de árboles, sino por la realización sin permiso en la vía pública de obras, construcciones, instalaciones o cualquier obra que afecta sus funciones, como lo es el libre paso peatonal.

Finalmente, el punto de *litis* número 4 consiste en la manifestación de que a la fecha el fraccionamiento no se encuentra municipalizado por medio del trámite correspondiente, lo que impide que la autoridad tenga competencia sobre bienes y servicios públicos que no le han sido entregados. Lo anterior se

califica de infundado, ya que la circunstancia de que un fraccionamiento no se encuentre municipalizado no impide la competencia de las autoridades administrativas de ejercer sus facultades de control y vigilancia, así como tampoco la aplicación de la normativa correspondiente.

Así las cosas, el artículo 283 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2017), establece que la municipalización de un fraccionamiento tiene por objeto que la autoridad municipal se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le corresponden, de tal manera que la municipalización refiere a la prestación de servicios y no a la competencia en aplicación de sanciones, en el caso de obras en la vía pública. A mayor abundamiento, los servicios públicos de trato se enumeran en la fracción I del artículo 79 del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey (Republicano Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, 2019). Al no proceder los agravios que conformaron el punto de *litis*, se determinó la validez del acto impugnado.

4.3.4.5. Caso 5. Expediente 1300/2018

Remoción de policía del municipio de San Nicolás por el supuesto motivo de *reestructuración administrativa*, no contemplado en la Ley de Seguridad Pública (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019b) como una forma de terminación de la carrera policial. No se instauró un proceso que respetase el derecho de audiencia antes del acto privativo. La duración del juicio fue de dos años, seis meses y 15 días.

Narración de los antecedentes

Por escrito recibido en la Oficialía de Partes, el 22 de noviembre del 2018 compareció el citado ciudadano por su propio derecho a promover juicio oral de nulidad, y por auto del 4 de diciembre del 2018 se admitió la demanda.

Al estar emplazadas las autoridades demandadas y parte —según constancias de diligencias actuariales que obran agregadas a los autos del presente juicio, por acuerdos del 22 de febrero y 13 de marzo del 2019—, contestaron en tiempo y forma la demanda.

Además, en el proveído del 13 de marzo, atendiendo a las pruebas documentales allegadas por las autoridades al presente juicio, consistentes en una copia certificada del movimiento de personal —*moper*—, además del acta administrativa a nombre del accionante requeridas por auto admisorio ante la manifestación de la parte actora, debido a que su baja le fue informada en forma verbal y no contaba con ningún tipo de documento, por lo que en la Sala de Instrucción se consideró que las autoridades cumplieron con el requerimiento antes citado. En consecuencia, se dio vista a la parte actora con copia simple de las contestaciones y sus anexos, con la finalidad de ampliar la demanda.

En el proveído del 6 de diciembre del 2019, entre otras cosas, se precisó que mediante el auto fechado el 13 de marzo se ordenó dar vista a la parte actora de las contestaciones de las autoridades demandadas y sus anexos para que se encontrara en aptitud de ampliar su demanda dentro del término de 15 días hábiles, proveído que le fue notificado el 26 del mismo mes y año, sin embargo, no se advirtió de las constancias que obran en autos que la parte actora haya ejercido tal derecho, y en consecuencia se tuvo por no ampliada la demanda.

Se calificaron las pruebas ofrecidas por las partes, admitidas por estar

ajustadas a derecho y por tener relación con los hechos controvertidos. Luego, se concedió a las partes un término común de 10 días hábiles con el propósito de que formularan alegatos. El asunto quedó en estado de sentencia.

Sentido del fallo

Así las cosas, el punto de *litis* permite dilucidar si se violó el debido proceso en relación con el cese de funciones de la parte actora. Lo anterior, entre otras cosas, al no acontecer falta administrativa o delito que ocasionara el inicio de un procedimiento, la ausencia de pruebas, de fundamentación y de motivación de la resolución.

Lo aquí expuesto se apega a la obligación contenida en el artículo 1 Constitucional, con la finalidad de garantizar los derechos humanos reconocidos en la propia ley suprema en sus numerales 5 —derecho al trabajo— y 17 —tutela judicial efectiva— (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019). Dicho lo anterior y habiéndose analizado los argumentos de agravio antes expuestos por el actor, así como lo manifestado por las autoridades demandadas y parte, y demás constancias que integraban el expediente del caso, se estima que dichos argumentos de agravio resultaron *fundados* y suficientes para que en el presente caso se actualizara la causal de anulación prevista en la fracción II, del artículo 44 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c), que establece como “causas de ilegalidad y por tanto de anulación de los actos impugnados, los siguientes: [...] II. Incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento o de la resolución combatida, inclusive la falta de motivación y fundamentación”. En virtud de las siguientes consideraciones: primeramente, la autoridad coincidió en que a la parte actora se le violentaron sus derechos de audiencia, legalidad y de seguridad jurídica,

pues resulta evidente que las autoridades del municipio de San Nicolás de los Garza con su actuar en contra del hoy actor incumplieron palpablemente con lo dispuesto en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019), que establecen que nadie puede ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; asimismo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal de procedimiento.

Las formalidades anteriores no fueron observadas en el presente caso, y mucho menos cumplidas, pues la parte demandada privó a la hoy parte demandante de su derecho a laborar sin que se le hubiese llevado a cabo un debido procedimiento en el cual se respetará su derecho de audiencia, que no solo involucra el acto de ser llamado e informado de tal procedimiento en su contra, sino también que dicho llamado se haga con la oportunidad debida para que el afectado pueda participar, al menos, en las etapas básicas de todo procedimiento, como son el oponerse y hacer valer excepciones o defensas, ofrecer pruebas, expresar alegatos e incluso interponer los recursos ordinarios de defensa que en su caso prevean las leyes secundarias, en cuya hipótesis al no llevarse procedimiento alguno se negó totalmente al entonces elemento de seguridad la oportunidad de ejercer íntegramente su derecho a defenderse, con las etapas procesales que ello implica, y resultó evidente que al particular le fue violentado su derecho de audiencia y al debido proceso, al quedar prácticamente en estado de indefensión ante la privación de su derecho a seguir laborando sin ni siquiera ser escuchado en juicio, así como por la inexistencia de procedimiento alguno que justifique un motivo legal por el cual fue separado de su cargo.

No pasó inadvertido para la autoridad jurisdiccional que con el fin de respetar las garantías de audiencia y debido proceso se debió observar lo señalado en la citada Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019b, art. 1), que tiene por objeto regular la función de seguridad pública y la prestación de los servicios inherentes a cargo del estado, los municipios y las instancias auxiliares legalmente constituidas de conformidad con esta ley y con la normatividad aplicable, establecer las bases generales de coordinación entre las autoridades federales del estado, municipios y demás instancias de seguridad pública, y por último, fijar las condiciones generales para la profesionalización y servicio de carrera del personal e instituciones preventivas de seguridad pública del estado y de los municipios; según la definición de la propia ley (2019b, art. 198), se debe entender como *carrera policial* el sistema de carácter obligatorio y permanente conforme al cual se establecen lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento, así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las instituciones policiales.

En relación con el cargo de policía que ostentaba el hoy actor, destaca que la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019b) entiende por instituciones policiales a los cuerpos de policía y tránsito del estado y municipios, entre otros, y que realicen funciones similares, según el numeral 3, fracción XV de tal ordenamiento, para lo que se dispone (2019b, art. 198 bis 30) que la terminación de los efectos del nombramiento de los integrantes de las instituciones policiales podrá ser ordinaria o extraordinaria, comprendiendo la primera la renuncia, la incapacidad permanente para el desempeño de funciones, la jubilación o la muerte, en tanto que la terminación extraordinaria de los efectos del nombramiento comprenderá la remoción del puesto por incumplimiento de los requisitos de permanencia en

la institución de que se trate, además de la terminación del ejercicio del cargo, y debidamente emitida conforme a las disposiciones aplicables.

En vista de lo anterior, la legislación aplicable no contempla como una forma o motivo de la terminación de los efectos el nombramiento de un integrante de institución policial la denominada necesidad de reestructura en la corporación, sustentándose el *aviso de terminación de los efectos del nombramiento*, en una hipótesis no prevista por la Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León (2019b) al no existir fundamento ni motivo suficiente en tal acto de autoridad que justifiquen la baja del elemento, lo que actualiza la hipótesis de ilegalidad contenida en la fracción II del artículo 44 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c).

Para resolver o emitir una determinación de remoción del personal de las instituciones policiales por incumplimiento a los requisitos de permanencia, deberá observarse el procedimiento previsto en el artículo 198 bis 31 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019b).

Así pues, con tal procedimiento previsto se pretende agotar y respetar el derecho de audiencia y debido proceso pertinente a cada servidor público con cargo alguno de seguridad pública dentro de alguno de los municipios o del estado, formalidades que no fueron observadas y respetadas por las partes demandadas antes de materializar la baja, cese, separación o remoción del cargo de policía del hoy demandante, aún y cuando como ya se ha señalado en la Ley de Seguridad Pública del Estado (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019b) se encuentra previsto el mismo, así como que tal ley resulta de aplicación obligatoria para el estado y municipios respecto de los asuntos de seguridad pública. Se declaró la nulidad de la baja impugnada.

4.3.4.6. Caso 6. Expediente: 13/2018

Tema a debate

Despido de policía estatal. Duración del juicio oral, del 4 enero del 2018 al 27 noviembre del 2020.

Narrativa de los antecedentes

Un oficial de policía de Secretaría de Seguridad Pública, Instituto Policial Fuerza Civil del Estado resultó herido en un enfrentamiento en desempeño de su función; se le otorgaron incapacidades por este accidente de trabajo. El 10 de agosto del 2015 acudió a su servicio médico con el fin de que se le siguieran otorgando incapacidades, y se le informó que ya no se le prestaría asistencia médica, y que acudiera a la dependencia de gobierno donde prestaba sus servicios.

En virtud de ello promovió amparo ante el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, donde señaló como acto impugnado la negativa del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de otorgarle incapacidad médica, y la reincorporación de su actividad.

Posteriormente, el 31 de octubre del 2017 se revocó la resolución constitucional que le otorgó el amparo para que siguiera recibiendo acreditaciones de incapacidad, y se sobreseyó el juicio de amparo. El demandante estuvo incapacitado hasta el 5 de agosto del 2017.

Desarrollo del proceso

El 4 de enero del 2018 se presentó demanda ante la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa, señalándose como acto impugnado la baja de empleo a partir del 31 de agosto del 2015 y la privación de los derechos de seguridad social, entre ellos atención médica y el pago de incapacidades. Se efectuó una prevención el 17 de enero del 2018, se radicó el 14 de febrero del 2018 y se otorgó la suspensión con el fin de que se le brindara servicio médico tanto al servidor público como a sus beneficiarios.

Por otro lado, se le negó dicha medida cautelar para el efecto de que se le siguieran expidiendo incapacidades al considerar que ya no existía vínculo laboral; además, se partió de la premisa que las incapacidades laborales se extendían con la finalidad de acreditar y justificar la imposibilidad por motivos de salud del trabajador para asistir a desarrollar sus labores. El 19, 23 y 26 de abril del 2018 las autoridades demandadas y parte del Estado de Nuevo León contestaron.

Meses posteriores, debido a la carga de trabajo de la Sala, a la saturada agenda de programación de audiencias orales con la cual se contaba y al tener en mente que dicha carga pudiera enfrentarse sin violentarse los derechos laborales del personal de la Sala, se dictó un acuerdo el 14 de mayo del 2019, en el cual se fijó fecha y hora para la audiencia preliminar.

Hecho lo anterior, el 24 de octubre del 2019 al advertir la posible configuración de una causal de improcedencia y sobreseimiento —de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art 56, fracción III)—, se solicitó de manera oficiosa y en uso de la facultad discrecional contenida en la ley de justicia en vigor (art. 73, 2019c) al Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa del Estado, con el fin de que en el término de tres días informara a la parte quejosa o quejosos el

acto reclamado, las autoridades responsables y el estatus que guardaba actualmente el juicio de amparo, y se pospuso la audiencia programada hasta contar con los documentos solicitados.

El 4 de noviembre del año antes citado, en el juzgado referido se dictó sentencia por el amparo del 11 de enero del 2019, sin embargo, se interpuso un recurso de revisión pendiente de resolver por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

Varios meses después, con el fin de dar continuidad al presente procedimiento y ante el desinterés de las partes, el 4 de junio del 2020 se estimó conveniente dictar nuevamente en forma oficiosa un proveído, en el cual se requirió de nueva cuenta al Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa del Estado de Nuevo León, con el fin de que remitiera copia certificada de la resolución constitucional emitida el 11 de enero del 2019 al resolver el juicio de amparo, y que además informara si el recurso de revisión interpuesto en contra de dicha resolución tramitada en el Segundo Tribunal Colegiado fue resuelto y la clase de sentido, por lo que se allegaron las pruebas documentales que apoyaran tal información.

Hecho esto, por auto fechado el 7 de septiembre del 2020 el Juzgado Primero del Distrito en Materia Administrativa en el estado informó que a la fecha no se había resuelto el recurso interpuesto por la parte quejosa radicado en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

En virtud de ello, por acuerdo emitido el 5 de octubre del 2020 la Tercera Sala solicitó al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito en el Estado de Nuevo León, con el fin de que en el término de tres días informara en auxilio de las labores de este tribunal si el recurso de revisión interpuesto por la parte actora en contra de la resolución dictada el 11 de enero del 2019 estaba próximo a resolver, o en su defecto, al resolverse allegaran la prueba documental que acreditara lo anterior, y se indicó que tal

requerimiento se realizaría ante la posible actualización de una causal de improcedencia y sobreseimiento.

Así las cosas, el 29 de octubre del 2020, no obstante las actuaciones previas realizadas y teniendo en mente el principio de continuidad que rige la Tercera Sala, se fijaron las 12:00 horas del 26 de noviembre del 2020 para celebrar la audiencia preliminar.

Sentido del fallo

Llegada la fecha y hora para el verificativo de la audiencia preliminar se llevó a cabo su desarrollo, y en la etapa de causales de improcedencia y sobreseimiento se examinó la causal invocada por las autoridades demandadas y parte, siendo ésta la prevista en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 56, fracción V), bajo el argumento de estat en presencia de actos consentidos.

Dicha causal una vez analizada en forma conjunta con el sumario de autos se encontró *fundada*, toda vez que del análisis a las constancias de autos se desprendió que el hoy actor tuvo conocimiento de su baja con fecha anterior a la que fundó su demanda, pues refirió que conoció de los actos el día 8 de noviembre del 2017 en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito; esto se consideró así al advertir primeramente que el instructivo que contiene inserto el oficio fechado el 15 de julio del 2015, en el cual se le comunicó la terminación de los efectos de su nombramiento de manera extraordinaria al hoy actor, que fue entendido de manera personal con el promovente el 7 de agosto del 2015, mismo que se negó a firmar, lo que evidencia el hecho de que sí tuvo conocimiento de tal instructivo y que amplió la demanda de amparo en la cual se adicionó como acto el oficio en cuestión; también se corroboró que tuvo conocimiento de que

causó baja de la dependencia en que laboraba el 7 de agosto del 2015 mediante oficio del 12 de septiembre del 2016, notificado el 14 del citado mes y año, que cabe destacar también fue adicionado como impugnado en el amparo en mención, donde se reconoció expresamente en dicha ampliación que le fue notificado en esa fecha. La parte juzgadora encontró que el hoy actor tuvo conocimiento el 7 de agosto del 2015 mediante instructivo personal, y el 14 de septiembre del 2016, fecha reconocida por él mismo en el amparo de la terminación de su cargo —15 de julio del 2015— y de la materialización de su baja —7 de agosto del 2015—, evidentemente muy anteriores a la fecha con que trató de fundar su demanda como fecha de notificación de los actos impugnados, siendo ésta el 8 de noviembre del 2017, cuyos sucesos fueron tomados en cuenta como hechos notorios por el juez primero de distrito en materia administrativa que tramitó el amparo del incidente de suspensión del actor.

Las pruebas documentales analizadas desvirtuaron la fecha señalada por el actor en su escrito inicial, por lo que resulta inconcuso por las fechas antes mencionadas, donde fueron del conocimiento del hoy actor los actos impugnados a la presentación de la demanda ante este tribunal, lo cual ocurrió el 4 de enero del 2018, por lo que expiró el plazo de 30 días previsto en el numeral 46 de la Ley de la materia, lo que evidencia actos consentidos tácitamente por el actor que conducen a la actualización de la causal de improcedencia de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 56, fracción V), y con ello considerar que la presentación de la demanda fue hecha en forma extemporánea, y en consecuencia hubo *sobreseimiento del juicio*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57, fracción II de la citada ley (2019c). El fallo tuvo lugar el 30 de noviembre del 2020, con las consideraciones sostenidas en la audiencia preliminar.

4.3.4.7. Caso 7. Expediente 1105/2017

Tema a debate

Multa de tránsito por estado de ebriedad y fotomulta; el proceso inició el 7 de agosto del 2017 y terminó el 12 de noviembre del 2020.

Narrativa de los antecedentes

El 28 de abril del 2017 el demandante manifestó que al circular por el municipio de Guadalupe le indicaron que se detuviera, y al detectársele estado de ebriedad le impusieron una multa de tránsito por conducir en estado de ebrio reincidente por la cantidad de 30 196 pesos; al acudir a pagar le informaron de una multa anterior por exceso de velocidad en una zona urbana que no le habían hecho de su conocimiento, por la cantidad de 905 pesos.

Desarrollo del proceso

El 7 de agosto se interpuso la demanda ante este tribunal, turnada a la Segunda Sala Ordinaria. Días después —el 25 de agosto— dicha sala se declaró incompetente para conocer el asunto, en razón de la materia, y lo remitió vía oficio a la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa mediante oficio presentado el 28 del citado mes y año para su sustanciación y resolución con fundamento en la Ley de Justicia Administrativa (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 102) en vigor.

Recibido el 4 de septiembre, la Tercera Sala emitió un acuerdo de radicación para desechar la demanda respecto de la primera boleta de infracción al considerar que su impugnación resultaba extemporánea. Se admitió únicamente la segunda boleta de infracción. Posteriormente, por medio del acuerdo del 19 de octubre, el abogado autorizado de la parte actora interpuso un recurso de revisión contra el auto fechado el 4 de septiembre del 2017.

Emplazadas las autoridades demandada y parte mediante acuerdos del 19 y 31 de octubre del 2017, se les contestó en tiempo y forma la demanda. Por medio del acuerdo del 31 de octubre del 2017, al contar con el acto impugnado consistente en la segunda boleta de infracción, se ordenó dar vista a la parte actora con el fin de que ampliara la demanda, apercibida que de no ejercer su derecho de ampliar en el término otorgado perdería el derecho.

El 5 de diciembre del 2017 la parte actora amplió la demanda. Por auto dictado el 30 de enero del 2018 las autoridades demandada y parte contestaron en tiempo y forma la ampliación de la demanda.

Posteriormente, mediante acuerdo emitido el 21 de mayo del 2018, la Sala Superior comunicó vía oficio la resolución interlocutoria dictada el 30 de abril del citado año, al resolver el recurso de revisión interpuesto por la parte actora para confirmar el auto recurrido, por lo que hace al desechamiento de la demanda respecto de la primera boleta.

En contra de dicha determinación, la Sala Superior dictó un auto el 13 de junio del 2018 en el cual tuvo por presentada demanda de amparo directo promovida por el actor en contra de la resolución del 30 de abril del 2018.

Así las cosas, el 29 de junio del 2018 la Tercera Sala, señalada como ejecutora, rindió su informe justificado en relación con el amparo promovido. El 7 de octubre del 2019 la Sala Superior dictó un acuerdo en el cual se hizo constar que el secretario de Acuerdos del Segundo Tribunal Colegiado en

Materia Administrativa del Cuarto Circuito declaró que carecía de competencia legal para conocer la demanda de amparo.

Un mes después, el 1 de noviembre del 2019, el secretario del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado comunicó un auto dictado dentro del juicio de amparo donde se admitió a trámite la demanda de amparo del hoy actor.

El 19 de diciembre del 2019 la Sala Superior recibió el oficio y anexo signado por el secretario del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado, por medio del cual remitió la resolución constitucional dictada el 16 de diciembre del 2019, que concedió el amparo y protección al actor en contra del acto reclamado de la Sala Superior, por lo que dicha sala indicó que una vez que se informara que ha causado estado la citada resolución se debería cumplir, lo cual fue comunicado días posteriores, según se aprecia en el proveído emitido el 14 de enero del 2020.

El 17 de febrero del 2020 la Sala Superior dictó sentencia en cumplimiento a la resolución constitucional del 12 de diciembre del 2019 dictada dentro del juicio de amparo, con el fin de revocar parcialmente el auto fechado el 4 de septiembre del 2017 para el efecto de que admitiera a trámite la demanda respecto del acto impugnado consistente en la segunda boleta de infracción.

La Sala Ordinaria de Instrucción dio cumplimiento a la sentencia dictada por la Sala de Alzada el 17 de febrero del 2020 mediante acuerdo emitido el 12 de marzo del 2020 para admitir la demanda respecto de la boleta, y se ordenó el traslado y emplazamiento de las autoridades demandadas y parte, únicamente respecto de dicha boleta.

Las autoridades demandadas fueron emplazadas mediante un proveído emitido los días 14 y 22 de septiembre y 7 de octubre del 2020, y se les contestó en tiempo y forma la demanda.

El 15 de octubre del 2020 la Tercera Sala procedió oficiosamente a calificar las pruebas ofrecidas por las partes, y otorgó un plazo de 10 días con el fin de que presentaran los alegatos de su intención. El 29 de octubre del 2020 la autoridad responsable presentó los alegatos de la intención de la parte representada.

Sentido del fallo

El 12 de noviembre del 2020 se dictó sentencia de nulidad al configurarse la causal de ilegalidad, y por tanto de anulación contemplada en Ley de Justicia Administrativa (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 44, fracción II) al advertirse que las boletas de infracción impugnadas carecían de la debida fundamentación y motivación que todo acto de autoridad debe contener.

Como consecuencia de la nulidad decretada, se ordenó la cancelación de los antecedentes en los archivos de las dependencias a cargo de las partes demandadas.

4.3.4.8. Caso 8. Expediente 1778/2016

Narrativa de los antecedentes

El 30 de octubre del 2016 se le informó al actor —detective de la Agencia Estatal de Investigaciones— que se presentara en el Auditorio de la Agencia Estatal de Investigaciones, a lo cual acudió y encontró otros compañeros, así como al director de la Agencia, que les confirmó lo que ya se había anunciado en los periódicos: se les ordenó hacer un recorte de personal en la corporación policiaca, de manera que siguiendo las indicaciones verbales de su propio superior jerárquico, hasta ese día trabajarían en ese lugar y que se presentaran al día siguiente en la Dirección de Recursos Humanos de Gobierno para negociar lo relativo a su indemnización.

Refirió el actor que acudió a dicho departamento sin que le dieran explicación alguna y sin proporcionarle ningún escrito, solamente se le pidió firmar la liquidación que ya estaba hecha, pero al considerar que esa baja no estaba conforme a derecho y además que la cantidad que se le propuso no cubría la indemnización y demás prestaciones, se negó a firmar y recibir el pago.

Desarrollo del proceso

El 12 de diciembre del 2016 se interpuso la demanda, y el 16 de diciembre la Primera Sala Ordinaria realizó la prevención con el fin de allegar pruebas, requerimiento cumplido por el actor, por lo que en virtud de ello el 1 de febrero del 2017 se admitió a trámite la demanda, y se le concedió la suspensión para el efecto de que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado siguiera prestando servicio médico a la parte accionante y a sus derechohabientes.

Emplazadas las autoridades demandadas y parte el 30 de marzo y el 4 de abril del 2017, se les contestó en tiempo y forma. Posteriormente, hasta el 22 de enero del 2018 la Primera Sala se declaró incompetente para conocer el asunto, y se les remitió a esta Tercera Sala Ordinaria para continuar su sustanciación.

Hecho esto, por acuerdo emitido el 6 de febrero del 2018 dicha sala se declaró competente para conocer el asunto, y se ordenó continuar la etapa procesal correspondiente.

Al revisar las constancias de autos, se advirtió que el presente asunto ya se encontraba en etapa para fijar fecha y hora para la audiencia preliminar, por lo que se fijó a las 13:00 horas del 5 de julio del 2018.

Sin embargo, en atención al acuerdo general 6/2018 emitido por la Sala Superior en el cual se declararon días inhábiles, entre otros el día señalado para la audiencia, se reprogramó la audiencia preliminar para las 13:00 horas del 23 de agosto del 2018, y se llevó a cabo ante la presencia de las partes, sin embargo, al manifestar su deseo para someter el presente conflicto a solución mediante un método alternativo se suspendió la audiencia por un término improrrogable de 30 días hábiles.

Por acuerdo dictado el 8 de noviembre del 2018 ante la manifestación realizada por el abogado autorizado de la parte actora, en el sentido de que no fue posible llegar a un acuerdo conciliatorio respecto a la indemnización y demás prestaciones a que tiene derecho debido a la baja injustificada, se solicitó a la Dirección de Orientación y Consulta Ciudadana del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado para que a la brevedad informara la situación que guardaba el expediente respecto a la voluntad manifestada por las partes de someterse a métodos alternos.

En virtud de lo anterior, por proveído emitido el 11 de febrero del 2019 la Tercera Sala de dicho tribunal tuvo por informada a la Dirección de Orientación y Consulta Ciudadana de este tribunal, que no se concretó convenio conciliatorio alguno, por lo que se fijó nueva fecha y hora para la continuación de la audiencia preliminar y de audiencia de juicio: las 14:00 horas del 28 de mayo del 2019.

Llegada la fecha y hora para la audiencia preliminar, se llevó a cabo el desarrollo de la misma ante la asistencia de las partes. Desahogada la audiencia, el 11 de junio del 2019 se dictó la sentencia correspondiente al presente juicio.

Sentido del fallo

La Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa emitió el fallo correspondiente al presente juicio el 11 de junio del 2019 para determinar la ilegalidad, y por tanto la nulidad del despido injustificado del actor al demostrarse que no existió procedimiento que cumpliera las formalidades del mismo, y ante la omisión de respetar el derecho de audiencia.

Por lo anterior se condenó a la autoridad demandada a que llevara a cabo la indemnización constitucional prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019, art. 123, apartado B, fracción XIII) y las demás prestaciones a que tuviera derecho desde que fue removido de su cargo. Asimismo, se decretó la cancelación de cualquier registro que afectara la imagen del promovente.

4.3.4.9. Caso 9. Expediente 1295/2019

Tema a debate: multas y fotomultas de tránsito en varios municipios.
Inicio: 25 de septiembre del 2019. Término: 19 de octubre de 2010.

Narrativa de los antecedentes

La parte actora manifestó que el 24 de septiembre del 2019 al entrar a la página de internet y consultar el estado de cuenta de su vehículo advirtió adeudos de multas, de las cuales manifestó desconocer su contenido bajo protesta de decir verdad.

Desarrollo del proceso

La Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa emitió el 3 de octubre del 2019 acuerdo de admisión, por lo que ordenó correr traslado y emplazar a las autoridades demandadas y parte con el fin de que contestaran la demanda.

En este mismo acuerdo dicha sala atendió a la manifestación bajo protesta de decir verdad efectuada por la parte accionante para desconocer las boletas de infracción objeto de impugnación; se requirió a las autoridades demandadas de los municipios de San Nicolás de los Garza y Escobedo, ambos de Nuevo León, con la finalidad de que las allegaran al momento de acudir a contestar, bajo el apercibimiento que de no hacerlo se les aplicarían los medios de apremio contenidos en la Ley de Justicia Administrativa (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 31).

Emplazadas las autoridades demandadas y parte por diversos acuerdos emitidos el 7 y 28 de noviembre y el 2 de diciembre del 2019, se les contestó la demanda. Sin embargo, en el acuerdo referido del 28 de noviembre del 2019, al advertir que las autoridades demandada y parte del municipio de Escobedo no allegaron la boleta de infracción requerida en el auto admisorio, se requirió de nueva cuenta a dichas autoridades con el fin de que cumplieran con allegarla, apercibidas que de no cumplir con el requerimiento y al tratarse de un segundo requerimiento se les aplicaría la amonestación establecida por la ley de justicia en vigor (2019c, art. 31), y se les indicó que era necesaria la totalidad de los actos impugnados para trasladar a la parte actora con la finalidad de que ejerciera su derecho de ampliar, reservándose dar vista a dicha parte hasta en tanto se contara con la totalidad de las boletas.

Posteriormente se emitió el 14 de enero del 2020 en forma oficiosa un acuerdo, en el cual la Tercera Sala advirtió que se había requerido a las autoridades demandadas y parte del municipio de Escobedo para que en el término de cinco días allegaran original o copia certificada de la boleta de infracción del 13 de septiembre del 2017, y no obstante de ser notificadas las autoridades de tal requerimiento, no dieron cumplimiento al mismo, razón por la cual se hizo efectivo el apercibimiento contenido en el auto fechado el 28 de noviembre del 2019 y se aplicó el medio de apremio, consistente en la amonestación a dichas autoridades, de conformidad con la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 31, fracción I).

Se requirió de nueva cuenta a dichas autoridades con el fin de que allegaran la boleta de infracción del 13 de septiembre del 2017, y se les indicó que era necesario dicho acto con el fin de dar vista a la parte demandante de tal acto, para que si así era su deseo ejerciera su derecho de ampliar la demanda, apercibiéndoles que de no cumplir con lo requerido se procedería a

aplicar en su contra e indistintamente multa de 65 cuotas de salario, atento a lo dispuesto en la fracción II del artículo 31 de la ley de justicia en vigor (2019c).

En el auto dictado el 20 de febrero del 2020, las autoridades demandadas del municipio de General Escobedo cumplieron con lo requerido el 28 de noviembre del 2019, motivo por el cual se ordenó dar vista a la parte actora de las boletas que constituyen los actos impugnados para que según su deseo se ampliara la demanda, lo anterior al actualizarse los supuestos previstos en el artículo 46, sexto párrafo, fracción III y último párrafo de la citada Ley de Justicia (2019c), bajo el apercibimiento que de no ejercer su derecho de ampliar la demanda en el término otorgado se le daría por perdido.

El 2 de marzo del 2020 la parte actora amplió la demanda, y se ordenó trasladar y emplazar a las autoridades demandadas y parte para que en el término de 15 días contestaran dicha ampliación, apercibidos que de no hacerlo se presumirían como ciertos los hechos expresados en esta ampliación.

Al emplazar la ampliación de la demanda contra las autoridades demandadas y parte mediante proveído emitido el 17 de junio y 25 de agosto del 2020, se les contestó en tiempo y forma dicha ampliación.

En ese mismo proveído del 25 de agosto del 2020, con el fin de dar continuidad con la secuela procesal del juicio, se procedió en virtud de la reforma por adición al artículo 106 bis de la ley de justicia en vigor (2019c) a calificar la pertinencia de las pruebas ofrecidas por las partes; asimismo, se concedió un término común de 10 días con el fin de que formular por escrito los alegatos, indicándose que había expirado dicho término y que con alegatos o sin ellos quedaría el presente juicio en estado de sentencia. Transcurrido el término anterior, el 19 de octubre del 2020 la Tercera Sala Ordinaria emitió el fallo correspondiente.

Sentido del fallo

El 19 de octubre del 2010 la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa dictó sentencia donde se declaró la ilegalidad, y por tanto la nulidad de las boletas de infracción impugnadas ante la actualización de la causal de anulación prevista en Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 44, fracción II), al advertirse que no fueron emitidas en plena concordancia con las normas aplicadas ante el incumplimiento de las formalidades de las resoluciones combatidas. A consecuencia de la nulidad decretada se ordenó la cancelación de los antecedentes en los archivos de las dependencias a cargo de las partes demandadas.

4.3.4.10. Caso 10. Expediente 959/2018

Tema a debate: multa de alcoholes a empresa. Inicio: 20 de agosto del 2018. Término: 24 de noviembre del 2020.

Narrativa de los antecedentes

El 30 de junio del 2018, un inspector adscrito a la Dirección de Inspección, Control y Vigilancia del municipio de General Escobedo visitó la empresa demandante con el fin de realizar una verificación, e impuso sellos de clausura en los refrigeradores y anaqueles donde se exhibían bebidas alcohólicas.

El 12 de julio del 2018 se informó a la empresa hoy demandante que para efecto de retirar los sellos era necesario pagar en la Tesorería la cantidad de 8 000 pesos por concepto de multa de alcohol, presuntamente determinada

por el inspector adscrito a la zona referida. En tal sentido, el mismo día la empresa promovente liquidó la cantidad señalada. El 17 de julio del 2018 el inspector retiró los sellos de clausura impuestos al establecimiento mercantil.

Desarrollo del proceso

El 20 de agosto del 2018 se presentó la demanda en la Oficialía de Partes de este Tribunal, y por acuerdo emitido el 19 de septiembre del 2018, la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa dictó acuerdo de radicación, por lo que se ordenó correr traslado y emplazar a las autoridades demandadas y parte con el fin de que contestaran.

En ese mismo acuerdo —atendiendo a lo manifestado por la empresa demandante bajo protesta de decir verdad en el sentido de que no se le hizo entrega de ningún tipo de orden de visita de verificación, acta de verificación o de clausura— se consideró que no tenían conocimiento del alcance e infracción cometida, situación por la cual la Sala de Instrucción requirió a las autoridades demandada y parte para que al acudir a este tribunal a contestar la demanda allegaran original o copia certificada de todo el procedimiento administrativo llevado a cabo contra la empresa demandante, bajo el apercibimiento que de no cumplir en tiempo y forma con lo requerido se procedería a aplicar en su contra e indistintamente los medios de apremio contenidos en el artículo 31 de la Ley de Justicia Administrativa (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c) en vigor.

Posteriormente, el 12 de noviembre del 2018 las autoridades demandada y parte contestaron en tiempo y forma la demanda y dieron por ofrecidas las pruebas que señalaron y acompañaron, con excepción de dos pruebas documentales, que al no ser allegadas fueron requeridas para que en el término legal de 5 días las acompañaran, con el apercibimiento que de no hacerlo y por tratarse del segundo requerimiento y de actos impugnados se

aplicarían medios de apremio, pues se les informó que eran necesarias para continuar con el procedimiento y darle vista a la parte actora con el fin de que estuviera en aptitud de ampliar la demanda.

Mediante auto fechado el 9 de enero del 2019, se le solicitó a la parte actora por medio de su apoderado legal que continuara con el proceso, sin embargo, no obstante que en el mismo auto se consideró que el delegado de las autoridades cumplió parcialmente con lo requerido, se advirtió que omitió la resolución definitiva del procedimiento requerida a las partes demandadas, lo que motivó un nuevo requerimiento para que las autoridades la allegaran, bajo el apercibimiento que de incumplir se le aplicaría multa de 65 cuotas.

Así las cosas, dicho requerimiento fue cumplido por las autoridades, según consta en el acuerdo dictado el 18 de febrero del 2019, motivo por el cual se ordenó dar vista a la parte actora de los actos impugnados con el fin de que si era su deseo ampliara la demanda, apercibiéndole que de no ejercer su derecho de ampliar en el término otorgado se le daría por perdido.

Hecho lo anterior, el 4 de abril del 2019 se dictó un auto donde el apoderado de la empresa demandante intentó ampliar la demanda, sin embargo, se le requirió con el fin de que manifestara si deseaba señalar como actos previos el procedimiento llevado a cabo por las partes demandadas antes de que se dictara la resolución sancionadora.

El anterior requerimiento no fue cumplido según proveído emitido por la Tercera Sala, razón por la que el 28 de febrero del año en curso se dictó en forma oficiosa un proveído donde se refirió lo anterior, y como consecuencia se hizo efectivo el apercibimiento contenido en el auto fechado el 4 de abril del 2019, por lo que se tuvo como acto impugnado únicamente el señalado en el escrito de ampliación de la demanda, y por adición como nueva autoridad a la Dirección de Inspección, Control y Vigilancia de la Secretaría de Administración, Finanzas y Tesorería del Municipio de General Escobedo, por

lo que se ordenó correr traslado y emplazar a las autoridades demandadas de su escrito inicial de demanda y ampliación, con el fin de que contestaran la demanda.

El 9 de octubre del 2020 la Tercera Sala Ordinaria emitió un acuerdo en forma oficiosa, donde hizo referencia a lo señalado en los párrafos que anteceden, asimismo, al ser el momento procesal oportuno y en virtud de la reforma por adición al artículo 106 bis de la ley de justicia en vigor (2019c), se determinó no celebrar las audiencia de ley en el asunto, y se calificaron las pruebas ofrecidas por las partes, de igual forma se concedió un término común de 10 días con el fin de que presentaran los alegatos de la intención de partes. Se indicó que expiró dicho lapso, y con alegatos o sin ellos quedaría el juicio en estado de sentencia. Así pues, el 24 de noviembre del 2020 se dictó la sentencia correspondiente.

Sentido del fallo

El 24 de noviembre del 2020 la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa dictó sentencia de nulidad en el asunto ante la actualización de la causal de ilegalidad, y por tanto de anulación prevista en la Ley de Justicia Administrativa (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 44, fracción II) en vigor, al determinarse que la resolución impugnada incumplió con las formalidades que todo acto de autoridad debe contener, en cuanto a los aspectos de fundamentación y motivación del acto y de la competencia de la autoridad emisora. Lo anterior acarreó la cancelación de la multa impuesta a la empresa demandante y la devolución de lo pagado.

4.3.4.11. Caso 11. Expediente 884/2016

Asunto: remoción de puesto de elemento de policiaco de la Secretaría de Seguridad Pública del municipio de Cadereyta Jiménez. Duración del juicio oral: 8 meses.

Narrativa de los antecedentes

La parte actora quedó agraviada por la ilegal determinación de su baja como policía del municipio demandado efectuada de manera verbal el 15 de agosto de 2016, ya que a su parecer se omitieron por completo las formalidades del procedimiento, lo que afectó de manera grave su defensa porque no le fue seguido el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019e, art. 83), tampoco fue sometido a un procedimiento de remoción donde a ambos, como imperativo para imponer sanciones, se les debió notificar por escrito el acuerdo de inicio de procedimiento respectivo; se hizo saber la infracción imputada y se debió fijar fecha y hora para audiencia de ley con el fin de respetar la garantía de audiencia; por ende, al no instruirse el procedimiento respectivo se actualizó la causal de ilegalidad prevista en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 44).

La parte actora solicitó la nulidad del acto impugnado, la reinstalación como oficial de policía y la reintegración de las percepciones que dejó de recibir con motivo de la baja ilegal.

Sentido del fallo

En la sentencia de primera instancia se declaró fundado lo expuesto por la parte demandante, ya que fueron violentados sus derechos de audiencia, legalidad y seguridad jurídica, pues resultó evidente que las autoridades demandadas del municipio de Cadereyta incumplieron palpablemente con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019, arts. 14 y 16), pues las partes demandadas privaron a la parte accionante de su derecho a laborar sin llevar a cabo un procedimiento que respetara su derecho de audiencia.

Asimismo, la Sala Ordinaria consideró la confesión expresada por las autoridades demandadas en su escrito de contestación sobre la inexistencia de documentos que acreditaran un procedimiento de baja, y adujeron que solo obraba un contrato individual de trabajo, la entrega de uniforme, credenciales y equipo con los cuales pretendían justificar su falta de procedimiento por un contrato individual de trabajo, sin embargo, la Sala Ordinaria determinó que con el fin de cumplir con las garantías de audiencia y debido proceso se debió observar lo señalado en la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019b), con la finalidad de concluir los efectos del nombramiento por incumplimiento de los requisitos de permanencia en la institución correspondiente.

Se declaró la nulidad del acto impugnado consistente en la remoción del puesto de la parte accionante y se ordenó únicamente la indemnización correspondiente, ya que la reinstalación solicitada no se encuentra permitida según lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019, art. 123, apartado B, fracción III). La sentencia fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.

4.3.4.12. Caso 12. Expediente 935/2015

Asunto: Remoción de elemento policiaco del Instituto Policial Estatal Fuerza Civil. Duración del juicio oral: 7 meses.

Narrativa de los antecedentes

La parte actora solicita la nulidad de la determinación ilegal de su baja como policía del municipio demandado, efectuada de manera verbal el 25 de noviembre de 2015, ya que a su parecer se omitieron por completo las formalidades del procedimiento, lo que afectó de manera grave su defensa porque no se le siguió el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019e, art. 83), y tampoco fue sometido a procedimiento de remoción.

Cabe destacar que las partes demandadas tenían la obligación de aplicar un procedimiento que otorgara oportunidad de defensa probatoria con el fin de demostrar que la parte accionante sí cumplía con los requisitos de permanencia en dicha institución, y por ende, al no instruirse el procedimiento respectivo se actualizó la causal de ilegalidad prevista en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 44).

Como pretensión, la parte actora solicitó la nulidad del acto impugnado, la reinstalación como policía y la reintegración de las percepciones que dejó de recibir por la baja ilegal.

Sentido del fallo

En la audiencia preliminar se advirtió de manera oficiosa la actualización de la causal de improcedencia prevista en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 56, fracción VII) ante la inexistencia del acto impugnado por el actor, consistente en la remoción del cargo como policía del Instituto Policial Estatal Fuerza Civil, pues al valorarse las pruebas aportadas por la parte actora no se demostró dicho acto.

Se consideró que el presidente y representante legal de la Comisión de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado —autoridad demandada— allegó como prueba de su intención la copia certificada del procedimiento de remoción seguido en contra de la parte accionante, basado en el incumplimiento al requisito de permanencia consistente en ausentarse del servicio sin causa justificada, sin embargo, aún no se había emitido resolución en la que se determinara si el quejoso cumplía con los requisitos de permanencia.

Del mismo modo, se precisó que dentro del juicio oral de nulidad se dio vista a la parte actora con el fin de que estuviera en aptitud de ampliar su demanda, sin embargo, no usó tal derecho, por lo que al no acreditarse la baja impugnada se sobreseyó el juicio según lo dispuesto por la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 57, fracción II, art. 56, fracción VII), y se ordenó el engrose correspondiente.

4.3.4.13. Caso 13. Expediente 1091/2017

Asunto: aplicación de una multa por concepto de anuncios. Duración del juicio oral: dos años y cuatro meses.

Narrativa de los antecedentes

La parte actora impugnó la resolución administrativa del 14 de junio de 2017, mediante la cual se impuso a la persona moral demandante una multa al detectarse cartelones instalados en postes donde ofrecía empleo, sin obtener el permiso correspondiente.

Antes de acordar lo conducente respecto a la admisibilidad de la demanda, la Sala Ordinaria estimó pertinente prevenir al demandante, entre otras cosas, con el fin de que manifestara si era su deseo señalar como autoridad demandada al inspector municipal, al advertirse su participación en el acto impugnado y en virtud de que se esgrimieron agravios en contra de la notificación, ello con el apercibimiento que de no cumplir en el término establecido no figuraría dicha autoridad como autoridad demandada dentro del juicio.

En relación con lo anterior, por auto fechado el 5 de septiembre de 2017 la parte actora manifestó que no era su deseo señalar como autoridad demandada al inspector municipal del municipio de Escobedo, por lo que no figuró como demandada. Se admitió la demanda y se ordenó el emplazamiento correspondiente.

Se agravió la parte actora particularmente de la notificación de dicha resolución toda vez que no se dejó citatorio previo, de conformidad con los numerales 35 y 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2018a). Asimismo, se quejó de la carencia de una debida circunstanciación y motivación.

Además, se solicitó la nulidad de la resolución impugnada toda vez que manifestó desconocer la existencia, origen o notificación del acuerdo del 14 de junio de 2017, y de cualquier otro acuerdo por el que iniciara el procedimiento administrativo por el que se le sancionaba. Del mismo modo, se dolió de la incompetencia de la autoridad emisora de la resolución combatida.

Emplazadas las autoridades demandada y parte se hizo constar dentro del juicio que no contestaron la demanda, razón por la que esta Sala Ordinaria de oficio calificó las pruebas aportadas por la parte actora por auto fechado el 24 de octubre de 2019, además de conceder el término legal de alegato a las partes.

Sentido del fallo

En la sentencia definitiva se decretó el sobreseimiento del juicio con fundamento en lo dispuesto por la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 57, fracción II), al advertir en forma oficiosa la actualización de la causal de improcedencia prevista en el artículo 56, fracción V de dicha ley, ante la falta de interés jurídico de la parte actora. La resolución fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.

4.3.4.14. Caso 14. Expediente 204/2018

Asunto: desechamiento de recurso de inconformidad en sede administrativa relativa a una multa de tránsito por ausencia de agravios. Duración del juicio oral: 11 meses.

Narrativa de los antecedentes

El demandante impugnó la resolución mediante la cual el director jurídico de la Secretaría del Ayuntamiento de Monterrey desechó de plano el recurso de inconformidad planteado por la parte accionante en contra de diversas boletas de tránsito, con el agravio de que dicha resolución no fue debidamente emitida, fundada y motivada ni se cumplieron las formalidades del procedimiento, en violación de lo dispuesto por el Reglamento que Regula el Procedimiento Único de Recurso de Inconformidad en el municipio de Monterrey (Republicano Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, 2007, art. 3, fracción VII; art. 24, fracción IX, y art. 28) al no haber analizado debidamente las manifestaciones de agravio vertidas por el recurrente en el recurso de inconformidad, pues se determinó desecharlo de plano por supuestamente no expresar agravio alguno, cuando en el propio recurso sí se hicieron manifestaciones de agravio.

Por lo tanto, se solicitó la nulidad de la resolución dictada por el titular de la Dirección Jurídica de la Secretaría del Ayuntamiento de Monterrey por ser ilegal, así como la nulidad de las boletas de infracción impugnadas.

Sentido del fallo

La Sala Ordinaria tuvo a bien analizar primeramente el agravio encaminado a combatir la resolución dictada por el director jurídico de la Secretaría del Ayuntamiento de Monterrey, según lo dispuesto por la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 30, párrafo II), en atención al principio de *litis* abierta.

El punto a dilucidar en el agravio propuesto por el actor versó en determinar si el desechamiento del recurso de inconformidad fue ilegal, frente

al argumento principal de que sí se estableció el agravio que le causó el acto en el respectivo medio de defensa legal.

Este agravio se estimó fundado en virtud de que tal y como lo manifestó la parte accionante, de su recurso se dedujo el agravio que le causaron las boletas de infracción en combate; se consideró que si bien no existió formulismo establecido dentro del escrito aludido —un apartado de agravios—, de la integridad de lo solicitado en el recurso se desprendió la formulación de éste, por lo que no se configuró en la especie el desechamiento aplicado por la autoridad demandada, y se concluyó que la resolución se dictó en contravención a las disposiciones del Reglamento que Regula el Procedimiento Único de Recurso de Inconformidad de Monterrey (Republicano Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, 2007), por lo que se declaró la nulidad de la resolución antes expuesta.

Posterior a ello, en atención al principio de *litis* abierta se estudiaron los argumentos de agravio encaminados a combatir las boletas de infracción que constituyeron los actos impugnados objeto de recurso por traer un mayor beneficio, estimándose fundado el concepto propuesto en cuanto a la falta de fundamentación de las sanciones impuestas, pues las autoridades emisoras de dichas boletas no citaron el fundamento legal preciso y vulneraron lo dispuesto por el Reglamento de Tránsito y Vialidad del municipio de Monterrey (Republicano Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, 2016, art. 171, inciso a), por lo que se actualizó la causal de nulidad prevista en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 44, fracción II), y se declaró la nulidad de las mismas. La sentencia definitiva fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.

4.3.4.15. Caso 15. Expediente 850/2015

Asunto: multa emitida por el subsecretario de Protección del Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado. Duración del juicio oral: un año y siete meses.

Narrativa de los antecedentes

El demandante fue agraviado por la resolución emitida por el subsecretario de Protección del Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado, por medio de la cual se aplicaron multas por incumplimiento a la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2020).

La demanda fue admitida antes del cumplimiento de diversos requerimientos, y se ordenó trasladar y emplazar a las autoridades demandadas. Contestada la demanda, fue fijada la fecha y hora para la audiencia.

Sentido del fallo

La Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa estimó fundado el agravio identificado como sexto, ello en virtud de que dentro del procedimiento administrativo el director de Mejoramiento Ambiental de la Subsecretaría de Protección al Medio Ambiente y Recursos Naturales de Estado tuvo por extemporáneas las manifestaciones y pruebas presentadas por la empresa demandante, por lo que al no analizar sus argumentos y pruebas en defensa de los hechos y omisiones contenidos en el acta de inspección se vulneró el derecho de audiencia de dicha persona moral, puesto que tal y como

lo manifestó la parte accionante dicho escrito fue presentado dentro del término que marca la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2020), por lo que se declaró la nulidad de la resolución impugnada con fundamento en lo dispuesto por la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 88, fracción III), para el efecto de que la autoridad demandada emitiera una nueva resolución en la que se tuviera por presentado en tiempo el escrito de pruebas y manifestaciones recibido el 27 de febrero del 2015, y que fuera tomado en consideración al momento de resolver el procedimiento instaurado en contra de la persona moral demandante.

4.3.4.16. Caso 16. Expediente 1601/2017

Narrativa de los antecedentes

La demanda fue recibida en la Oficialía de Partes el 30 de octubre de 2017 y admitida el 8 de noviembre del mismo año. El acto impugnado en esencia fue una boleta de infracción impuesta por un policía de tránsito de Monterrey, y que rindió contestación según consta en auto fechado el 29 de enero de 2018.

En virtud de que la parte demandada fue omisa en allegar la boleta de infracción desconocida por el actor, mediante acuerdo del 22 de febrero de 2018 se requirió de nueva cuenta a las autoridades para que la allegaran con el fin de ampliar la demanda.

En ese tenor, toda vez que la citada boleta de infracción fue allegada por las autoridades demandadas, por auto fechado el 15 de marzo de 2018 se

ordenó dar vista a la parte actora con el fin de que estuviera en aptitud de ampliar su demanda.

En consecuencia, mediante acuerdo emitido por la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa, el 11 de junio de 2018 se admitió la ampliación de la demanda y se ordenó trasladarla y emplazar a las autoridades demandadas y parte para que rindieran su contestación respectiva, siendo enteradas de dicho proveído, según se advierte en las constancias de diligencia actuarial agregadas al expediente.

Se debe precisar que los policías de tránsito del municipio de Monterrey demandados contestaron a la ampliación de la demanda, según consta en los autos del 14 y 31 de agosto de 2018, mientras que el coordinador jurídico de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad y el síndico segundo del municipio de Monterrey fueron omisos en rendir contestación.

El 18 de enero de 2019 se establecieron las 13:00 horas del 21 de agosto de 2019 para celebrar el verificativo de la audiencia preliminar, y se citó a las partes. Posteriormente, por acuerdo emitido el 4 de julio de 2019, de conformidad con el principio de retroactividad en beneficio de las partes y con el fin de dar mayor celeridad a la instrucción se dejó sin efecto la fecha para celebrar la audiencia.

Esta determinación obedeció a la reforma por adición a la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 106 bis), que indica que se procederá a la calificación al no existir pruebas ofrecidas que requieran especial desahogo.

Consecuentemente, en este acto se calificaron las pruebas ofrecidas por las partes y se les concedió un plazo de 10 días hábiles para que formularan los alegatos de su intención. La duración del juicio de nulidad fue de dos años con 10 meses.

Sentido del fallo

El 28 de agosto de 2019 se dictó la sentencia para resolver los planteamientos formulados por las partes. En este fallo se declaró la nulidad del acto impugnado debido a una indebida fundamentación y motivación.

4.3.4.17. Caso 17. Expediente 663/2018

Narrativa de los antecedentes

La demanda fue recibida en la Oficialía de Partes el 28 de mayo de 2018 y admitida el 5 de junio de ese mismo año. El acto impugnado se fundamentó en las boletas de infracción impuestas por policías de tránsito de Guadalupe y Monterrey.

Se debe precisar que únicamente las autoridades demandadas de los municipios de Monterrey y parte de las de Guadalupe contestaron a la demanda, según consta en los autos del 8, 15 y 31, y del 1 de agosto de 2018. El síndico segundo del municipio de Monterrey fue omiso en formular su contestación a la demanda.

En ese tenor, toda vez que las autoridades demandadas allegaron las boletas de infracción que la parte accionante alegó desconocer en su demanda, se ordenó dar vista a la parte actora respecto de dichos actos con el fin de que estuviera en aptitud de ampliar su demanda.

En consecuencia, mediante acuerdo emitido por esta sala de instrucción, el 23 de noviembre de 2018 se admitió la ampliación de la demanda, y se ordenó trasladar dicha ampliación y emplazar a las autoridades demandadas y parte para que rindieran su respectiva contestación.

Y en efecto, de las piezas procesales se desprende que contestaron a la ampliación de demanda únicamente las autoridades demandadas, lo cual se corrobora mediante el proveído del 18 de enero del 2019. El síndico segundo del municipio de Monterrey fue omiso en formular su contestación a la ampliación de la demanda.

Posteriormente, por acuerdo emitido el 7 de octubre de 2019, de conformidad con el principio de retroactividad en beneficio de las partes y con el fin de dar mayor celeridad a la instrucción, se calificaron las pruebas con base en la reforma por adición a la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 106 bis), que indica que al no existir medios de convicción anunciados que requieran especial desahogo se procederá a la calificación. En este acto se calificaron las pruebas ofrecidas por las partes, y se les concedió un plazo de 10 días hábiles para que formularan los alegatos de su intención. La duración del juicio de nulidad fue de un año y ocho meses.

Sentido del fallo

El 24 de enero de 2020 se dictó la sentencia para resolver los planteamientos formulados por las partes, y en este fallo se declaró la nulidad de los actos impugnados al municipio de Monterrey debido a una indebida fundamentación y motivación, mientras que se sobreseyó respecto de los de Guadalupe al no ser impugnadas en su ampliación a la demanda.

4.3.4.18. Caso 18. Expediente 785/2019

Narrativa de los antecedentes

La demanda fue recibida en la Oficialía de Partes el 3 de junio de 2019, y admitida el 11 del mismo mes y año. El acto impugnado en esencia fue la boleta de infracción impuesta por un policía de tránsito de San Nicolás de los Garza. Se hace la precisión de que las autoridades demandada y parte rindieron su contestación, según consta en los autos del 23 y 31 de julio del año referido.

Posteriormente, por acuerdo emitido el 31 de octubre del 2019, de conformidad con el principio de retroactividad en beneficio de las partes y con el fin de dar mayor celeridad a la instrucción, se calificaron las pruebas con base en la reforma por adición a la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 106 bis), que indica que al no existir medios de convicción anunciados que requieran especial desahogo se procederá a la calificación.

En este acto se calificaron las pruebas ofrecidas por las partes y se concedió a éstas un plazo de 10 días hábiles para que formularan los alegatos de su intención. La particularidad de este expediente fue que el acto impugnado fue allegado por el actor a su demanda y no se requirió que la ampliara. La duración del juicio de nulidad fue de seis meses.

Sentido del fallo

El 30 de enero de 2020 se dictó la sentencia para resolver los planteamientos formulados por las partes, y en este fallo se declaró la nulidad del acto impugnado debido a una indebida fundamentación y motivación.

4.3.4.19. Caso 19. Expediente 1125/2017

La particularidad de este expediente fue que participaron como autoridades demandadas distintas policías de tránsito de diversos municipios y se tuvieron que requerir los actos impugnados en más de una ocasión, lo que retrasó la etapa de instrucción al insistir que las autoridades allegaran los actos para dar vista al actor y para que ampliara su demanda.

Narrativa de los antecedentes

La demanda fue recibida en la Oficialía de Partes el 9 de agosto de 2017, y previo cumplimiento a la prevención fue admitida el 1 de septiembre del mismo año. La duración del juicio de nulidad fue de tres meses y cuatro años.

El acto impugnado tuvo en esencia las boletas de infracción impuestas por policías de tránsito de San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, San Pedro Garza García y Monterrey, todos del Estado de Nuevo León.

Se debe precisar que contestaron a la demanda únicamente el síndico segundo, el Ayuntamiento y el director de Tránsito de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de San Pedro Garza García; el síndico segundo, el director de Tránsito y el Ayuntamiento de Apodaca; el Ayuntamiento y síndico segundo de San Nicolás; el síndico segundo, el Ayuntamiento y el director de Policía y Tránsito del municipio de Guadalupe, y policías de tránsito adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad del Municipio de Monterrey, según consta en los autos del 18, 20 y 27 de octubre, así como del 6 de diciembre, todos del 2017.

El oficial de tránsito adscrito a la Secretaría de Movilidad del municipio de San Nicolás de los Garza y el Ayuntamiento del municipio de Monterrey fueron omisos en contestar a la demanda. Por lo que respecta al síndico segundo del municipio de Monterrey, fue omiso en contestar a la demanda.

En ese tenor, toda vez que allegaron los actos que la parte accionante alegó desconocer en la demanda de los municipios referidos, por auto fechado el 14 de enero de 2019 se ordenó dar vista a la parte actora respecto de dichos actos con el fin de que estuviera en aptitud de ampliar su demanda.

En consecuencia, mediante acuerdo emitido por esta sala de instrucción el 28 de agosto del 2019 se admitió la ampliación de la demanda, y por tal motivo se ordenó trasladar dicha ampliación y emplazar a las autoridades demandadas y parte de los municipios citados para que rindieran su contestación respectiva.

Y en efecto, de las piezas procesales se desprende que únicamente contestaron a la ampliación de demanda el síndico segundo, el Ayuntamiento y oficiales de tránsito adscritos a la Secretaría de Movilidad del municipio de San Nicolás, policías de tránsito de Monterrey, el síndico segundo y el director de Policía y Tránsito de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad del municipio de Apodaca, el secretario de Seguridad Pública Municipal de San Pedro y el Ayuntamiento, el síndico y el director de Policía de Tránsito del municipio de Guadalupe, según consta en el auto de mérito del 27 de septiembre y del 7 de octubre de 2019. Mientras que los ayuntamientos de los municipios de San Pedro Garza García, Apodaca y Monterrey fueron omisos en contestar a la ampliación de la demanda.

En lo que respecta a los síndicos segundos de los municipios de San Pedro Garza García y Monterrey, también fueron omisos en formular su contestación a la ampliación de la demanda, sin embargo, dada la naturaleza de su participación no fue aplicable lo dispuesto en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 53) al ser autoridades parte en el juicio de conformidad, según la ley en comento (2019c, art. 33, fracción III, segundo párrafo).

Posteriormente, por acuerdo emitido el 16 de octubre de 2019, de conformidad con el principio de retroactividad en beneficio de las partes y con el fin de darle mayor celeridad a la instrucción, se calificaron las pruebas con base en la reforma por adición al artículo 106 bis, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c), que indica que al no existir medios de convicción anunciados que requieran especial desahogo se procederá a la calificación. En este acto se calificaron las pruebas ofrecidas por las partes y se les concedió un plazo de 10 días hábiles para que formularan los alegatos de su intención.

Sentido del fallo

El 12 de diciembre del 2019 se dictó la sentencia para resolver los planteamientos formulados por las partes, se declaró la nulidad de algunos actos impugnados y se sobreseyó con respecto a otros.

4.3.4.20. Caso 20. Expediente 1275/2018

Narrativa de los antecedentes

La demanda fue recibida en la Oficialía de Partes el 14 de noviembre de 2018, y el día 30 del mes en curso la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado se declaró incompetente para conocer por virtud de la materia, al tratarse el acto impugnado del despido de un miembro de Seguridad Pública de Monterrey.

Después del trámite que conllevó la declaratoria de incompetencia, fue recibida por la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa, y la demanda fue admitida a trámite el 22 de febrero de 2019.

Se debe precisar que la totalidad de las autoridades rindieron su contestación a la demanda, según consta en el auto fechado el 7 de mayo del año en curso. El síndico segundo fue omiso en formular contestación.

Posteriormente, por acuerdo emitido el 2 de septiembre del 2019, de conformidad con el principio de retroactividad en beneficio de las partes y con el fin de darle mayor celeridad a la instrucción, se calificaron las pruebas con base en la reforma por adición al artículo 106 bis, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c), que indica que al no existir medios de convicción anunciados que requieran especial desahogo se procederá a la calificación. Y en ese acto se calificaron las pruebas ofrecidas por las partes y se les concedió un plazo de 10 días hábiles para que formularan los alegatos de su intención. La duración del juicio de nulidad fue de un año y un mes desde que fue recibido hasta el dictado de la sentencia de primera instancia.

Sentido del fallo

El 2 de diciembre de 2019 se dictó la sentencia para resolver los planteamientos formulados por las partes, donde se declaró la nulidad del acto impugnado por violación a las formalidades esenciales del procedimiento.

4.3.4.21. Caso 21. Expediente 44/2015

El proceso inició con la demanda presentada el 22 de enero del 2015, y concluyó mediante sentencia dictada el 31 de julio del mismo año; tuvo una duración de cinco meses, aproximadamente.

Tema a debatir

La parte actora reclamó en los agravios analizados vicios en la observancia de las formalidades que deben reunir los actos administrativos de molestia, relativos a la debida fundamentación y motivación en términos de lo dispuesto en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 44). Lo anterior en concordancia con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019, art. 16).

Narrativa de los antecedentes

El acto impugnado constituye una boleta de infracción de tránsito en la que se consignó como conducta infractora, y a manera de motivación escueta lo siguiente: “Manejar ebriedad completa”.

La parte accionante se agravió en relación con lo anterior, y manifestó que las autoridades omitieron expresarse con la exactitud debida en el cuerpo del acto combatido, se cuestionaron las circunstancias especiales, razones particulares y causas inmediatas tomadas en consideración para imponer una multa y cobro que ni siquiera estaba especificada, y que resultaba en una absoluta falta de fundamentación y motivación del acto de autoridad a debate, ya que únicamente se limitaron en forma por demás ambigua a expresar que la supuesta violación consistió en “manejar ebriedad completa”, siendo totalmente imprecisa en lo que se refiere a las circunstancias especiales o razones particulares que se tuvieron en cuenta para su emisión, así como el tiempo, modo y lugar de la supuesta falta al reglamento de tránsito en vigor; asimismo, se cuestionaron los métodos utilizados para determinar la supuesta falta y para determinar el cobro monetario de la misma por parte del tesorero municipal.

Las autoridades demandadas en el proceso intentaron refutar los argumentos de agravio, y se expresó que en el acto impugnado se citó la disposición reglamentaria que otorga competencia a los oficiales de tránsito para la aplicación del reglamento de vialidad. De igual forma, manifestaron que se cumplió con la indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar constitutivas de la debida motivación, y su encaje y cita del precepto del reglamento de las citadas circunstancias a manera de fundamentación. Lo anterior es conforme a que los actos de autoridad gozan de presunción de legalidad.

Sentido del fallo

La sentencia dictada en el juicio que se comenta se emitió en el sentido de declarar la ilegalidad y nulidad de la boleta de infracción impugnada al considerarse fundadas las manifestaciones de agravio expuestas por la parte actora.

Al respecto, se precisó que desde su inicio el objeto y finalidad primordial del Tribunal de Justicia Administrativa es el de salvaguardar la legalidad en la actuación de las autoridades en el ámbito administrativo, según se desprende de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, arts. 1, 17 y 44), lo que no desvirtúa que en el sistema jurídico la legalidad de los actos de tal naturaleza ostenten la categoría de garantía individual, según se advierte en el contenido del artículo 16 constitucional (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019).

De acuerdo con lo anterior, el tribunal de justicia administrativa es competente para conocer las controversias suscitadas por la indebida fundamentación y motivación de los actos, lo que está permitido al tenor de lo

establecido en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 44, fracciones I, II y IV).

En el caso se estimó que la autoridad incumplió con los requisitos de la debida fundamentación y motivación, ya que no se hizo alusión en la boleta a los hechos por los cuales el oficial de tránsito impuso la infracción, pues no basta con solo citar el artículo que se considera violentado, dado que se requiere la descripción pormenorizada de los hechos que la hayan motivado y que resulten coincidentes con lo establecido en la norma. Asimismo, se consideró que como parte fundamental de la motivación se debió asentar el medio utilizado para obtener el porcentaje de alcohol, al igual que indicar el ordenamiento en el que se establecen los medios que servirán de apoyo para determinar el estado de ebriedad de una persona.

4.3.4.22. Caso 22. Expediente 296/2015

Tema a debatir

En este juicio una empresa reclamó la afectación sufrida por la clausura de diversas estructuras de anuncios publicitarios, sobre las que alegó tener autorización contenida en una licencia expedida por la autoridad municipal competente, que es la misma que ordenó el acto que se ocurrió a combatir. El juicio inició con la demanda presentada el 21 de abril de 2015, y concluyó mediante sentencia dictada el 31 de agosto de 2016.

Narrativa de los antecedentes

La parte accionante alegó al procedimiento la licencia que le autorizaba explotar anuncios publicitarios en diversos puntos de la ciudad. De igual modo,

acompañó medios de prueba con los que justificó que dichos anuncios fueron clausurados por la autoridad municipal encargada del área de desarrollo urbano y ecología.

Por otra parte, en términos de lo dispuesto en la ley de la materia (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 46, fracción III), la parte accionante manifestó bajo protesta desconocer el contenido de la orden de inspección que derivó en la clausura de los anuncios, con el fin de que se admita a trámite su demanda y se requiera a las autoridades demandadas que alleguen las constancias relativas al momento de contestar para que se le otorgue el derecho de ampliar la demanda.

Las autoridades allegaron al juicio el acuerdo administrativo por el que se ordenó requerir a la empresa demandante que acreditara el refrendo vigente respecto de las estructuras publicitarias afectadas, y en caso de no hacerlo al momento de su notificación llevar a cabo la clausura total temporal, como medida de seguridad, de los anuncios en trato.

Sentido del fallo

En la sentencia se declaró el sobreseimiento del juicio sin emitir pronunciamiento en relación con el fondo de la cuestión planteada, por lo que se consideró que el acuerdo administrativo impugnado no cumplía la condición de acto definitivo previsto en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c, art. 17, fracción X). Lo anterior se debió a que la clausura de los anuncios fue con carácter temporal y en virtud de una medida de seguridad impuesta, hasta en tanto se emitiera calificación de lo advertido inicialmente en la inspección practicada en las estructuras de anuncios publicitarios, dentro del procedimiento administrativo.

4.3.4.23. Caso 23. Expediente 694/2019

Juicio oral de nulidad tramitado ante la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León. La demanda se presentó el 10 de mayo del 2019 en la Oficialía de Partes del Tribunal. En dicho escrito se impugnó de manera simultánea en atención al principio jurídico procesal denominado *litis abierta*, la resolución recayó en un procedimiento administrativo donde se impuso a la parte demandante una sanción económica y se le obligó a reponer el arbolado natural talado. Asimismo, se impugnó la resolución dictada con motivo de la interposición del recurso administrativo de reconsideración respecto de la resolución antes citada; en esta última se declaró parcialmente fundado el mencionado medio de defensa y se ordenó emitir una nueva resolución y observar determinados lineamientos.

Cabe destacar que para la presentación de la demanda inicial se encontraba pendiente el dictado de la resolución, en cumplimiento con lo ordenado en la resolución dictada con motivo del recurso de reconsideración. El juicio concluyó mediante sentencia del 31 de enero del 2020.

Tema a debatir

La ausencia de motivación de las resoluciones combatidas, en lo tocante a acreditar la tala de árboles sin autorización sancionada por medio del acto primigenio emitido en el procedimiento administrativo, llevado a cabo por el propietario del inmueble visitado, demandante en el juicio.

Narrativa de los antecedentes

El procedimiento administrativo culminó con la imposición de sanciones al actor, e inició mediante inspección a un inmueble propiedad del demandante en junio del 2012. La resolución recaída sobre dicho procedimiento se emitió el 15 de octubre de 2018. En relación con la referida resolución original, el actor interpuso recurso administrativo en sede administrativa, resuelto en marzo de 2019.

En la resolución dictada con motivo del recurso se declaró parcialmente fundado el citado medio de defensa, para el efecto de que se dictara una nueva resolución en la que se observaran determinadas consideraciones precisadas en la recaída al recurso de reconsideración, pero en todo caso se ordenó imponer al particular la obligación de reponer árboles.

Así las cosas, no obstante que la resolución dictada en el mencionado recurso administrativo no constituyó un acto definitivo debido a que se encontraba pendiente el dictado de otra resolución en cumplimiento de los lineamientos señalados en aquélla, se emitió sentencia en el juicio, en atención a que se consideró que tal resolución menoscababa los intereses del demandante al ordenar imponer la obligación de reposición de arbolado.

Aunado a lo anterior, si se toma en cuenta que en términos de lo dispuesto en el Reglamento para la Protección Ambiental y Desarrollo Sustentable del municipio de San Pedro Garza García (Republicano Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, 2019, art. 165) aplicable al caso, prescribió la facultad de la autoridad municipal para continuar con el procedimiento administrativo, ya que el plazo previsto en tal disposición para la aplicación de sanciones es de cinco años. Se tuvo presente que la visita de inspección que inició dicho procedimiento tuvo lugar en junio del 2012, y que la resolución recaída al mismo se emitió el 15 de octubre del 2018.

Sentido del fallo

El juicio se resolvió de manera favorable al particular, y se declaró la nulidad de los actos impugnados, habida cuenta que la autoridad omitió exponer en las resoluciones impugnadas los motivos tendientes a acreditar que la tala de árboles —que constituye el supuesto de la infracción que originó la imposición de las sanciones— fuera efectuada por el propietario del inmueble o por mandato de dicha persona.

4.3.4.24. Caso 24. Expediente 472/2015

Tema a debatir

En el juicio se reclamó una multa impuesta en un procedimiento administrativo instruido por infracción a los ordenamientos reglamentarios aplicables en materia de protección civil.

El argumento de agravio base del actor estriba en que las garantías de legalidad constitucionalmente previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019, arts. 14 y 16) constriñen a la autoridad demandada a que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento respectivo, y son necesarias para garantizar la defensa adecuada antes de la emisión de la multa, esto es, se debe notificar el inicio del procedimiento y sus consecuencias.

En ese sentido, el tema a debate consiste en saber si la orden de visita de inspección dictada al inicio del procedimiento administrativo —que culminó con la resolución impugnada por medio de la cual se impuso la sanción económica al particular— satisface la garantía de legalidad antes señalada. Lo anterior parte del hecho que en tal orden de visita se dejaron en blanco los espacios relativos al domicilio del establecimiento a visitar, para llenarse al momento en que tuviera verificativo la diligencia en formato manuscrito. El juicio

inició con demanda presentada el 18 de junio de 2015, y concluyó mediante sentencia dictada el 11 de agosto de 2017.

Narrativa de los antecedentes

Al proceso se allegaron las diversas constancias que conforman el procedimiento administrativo, que culminó con la imposición de la multa impugnada por violación al Reglamento de Protección Civil del municipio de Monterrey, entre ellas la orden de visita de inspección con que inició dicho procedimiento. La orden de visita mencionada fue emitida por el director de Protección Civil municipal, autoridad competente y facultada reglamentariamente para tal efecto.

Del análisis a dicha orden de visita de inspección se advierte que se dejó en blanco el espacio relativo al domicilio del establecimiento a visitar, por lo que el tipo de letra utilizado en los aspectos genéricos y el empleado para referirse al establecimiento visitado resultan notoriamente distintos. Los primeros fueron rellenos por computadora, y la dirección del establecimiento con letra manuscrita.

Sentido del fallo

Se resolvió que en el caso no se cumplieron los requisitos establecidos en los artículos constitucionales antes citados (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2019, arts. 14 y 16), ya que para ello es indispensable no solo que la orden de visita conste por escrito y haya sido firmada y emitida por autoridad competente, sino que en la misma se establezcan el lugar que ha de inspeccionarse o visitarse, el objeto de la diligencia y los destinatarios de la orden.

Los espacios en blanco en la orden de visita se deben llenar con letra manuscrita, lo que evidencia que el inspector o notificador encargado de realizar la diligencia o bien cualquier otra persona distinta a quien emitió la orden relleno dichos apartados. Los encargados de practicar las visitas no se encuentran facultados para dictar o referir la orden respecto de un gobernado en particular.

En ese orden de ideas, se declaró la nulidad de la resolución impugnada según la aplicación del principio conforme al cual poseerán nulidad los actos fruto de otros viciados, o que son resultado de procedimientos viciados de origen.

4.3.5. Análisis

En términos generales, las disposiciones de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c) que regulan los aspectos procesales del juicio de nulidad atienden lo concerniente al tema de la tutela efectiva en el juicio contencioso.

Lo anterior resulta evidente si se toma en cuenta la posibilidad contemplada en los artículos 45 y 47 del citado ordenamiento legal (2019c) a favor de los demandantes, para que ajusten, rectifiquen o cumplan satisfactoriamente con los requisitos de la demanda o de las constancias que deben acompañar a tal escrito de manera posterior a su presentación.

La no satisfacción de alguno de los elementos esenciales de la demanda o requisitos en su formulación, lo menos que trae por consecuencia es que se no se le conceda la tramitación correspondiente. Es decir, en el juicio de nulidad, en términos de las disposiciones señaladas se otorga al demandante la oportunidad de cumplir con los aspectos insatisfechos en el plazo de cinco

días hábiles, para lo cual se requiere a la parte accionante mediante notificación personal.

Las prevenciones en este sentido pueden efectuarse para que el demandante exprese el acto que intenta impugnar, la autoridad a la que atribuye su emisión y los hechos que sustentan la demanda, e incluso para manifestar los agravios que en su concepto le profiere la actuación de la autoridad que combate. Asimismo, las prevenciones permiten allegar constancias o pruebas omitidas por el actor en su escrito inicial.

Sin embargo, la protección realizada en la normativa a los principios y derechos fundamentales relacionados con la tutela judicial y el acceso efectivo a la justicia a que antes se ha hecho referencia queda empañada en la actualidad, debido a la tardanza y al retraso en la tramitación y resolución oportuna de los asuntos planteados ante el Tribunal de Justicia Administrativa. Esto fue producto de diversos factores, entre los que se considera de fundamental importancia el volumen excesivo de juicios que se ventilan en la Sala que conoce del procedimiento oral.

Esta clase de procesos se idearon para tener una duración aproximada de cuatro a seis meses máximo, en la fase correspondiente a la primera instancia, y por el contrario concluyen al transcurrir al menos un año, y en algunos casos hasta dos a partir de la fecha de admisión de la demanda.

Una situación que propicia tardanza en el trámite de los juicios orales se halla estrechamente vinculada con el hecho de hacer efectivo el principio de acceso a la justicia. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47, último párrafo de la ley de la materia (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c), en caso de que el demandante desconozca el contenido y términos de la resolución que pretenda impugnar, sea porque la autoridad omitió notificarle o debido a que no se le dejó copia de la misma, bastará que así lo exprese bajo protesta de decir verdad en

la demanda para que el órgano jurisdiccional admita dicho escrito, y en el mismo auto se requiera a la autoridad a la que se atribuya su emisión, para que lo allegue a su escrito de contestación.

Lo anterior garantiza al demandante acceso al sistema de impartición de justicia en materia administrativa, pues en tales supuestos lo libera de la carga de allegar el documento en que conste el acto impugnado, pero también ocasiona que se dilate por tiempo indefinido el proceso, ya que si la autoridad demandada no allega a su contestación el documento en que conste el acto impugnado y su notificación, será requerida para ello hasta que aporte el debido cumplimiento, lo cual puede llevar meses.

La Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c) no prevé alguna medida o sanción como consecuencia directa al incumplimiento de las autoridades o al requerimiento de allegar el acto impugnado, por lo que el órgano jurisdiccional solo cuenta con los medios de apremio previstos en el artículo 31 del citado ordenamiento (2019c) para coaccionar a la autoridad al cumplimiento. Resulta que en tanto se apercibe y se imponen los referidos medios de apremio transcurre demasiado tiempo hasta que tiene verificativo el cumplimiento.

No se debe pasar por alto que el documento en que conste el acto impugnado es indispensable para continuar un juicio. Se toma en cuenta que una vez que obre dicho documento y la constancia de su notificación en los autos del proceso, se dará vista con los mismos a la parte actora para que formule la ampliación de la demanda en términos de lo dispuesto en la ley de la materia (2019c, art. 46, párrafo sexto, fracción III).

Asimismo, sin la constancia documental de la resolución combatida no es posible en términos materiales llevar a cabo su análisis con el fin de dictar

sentencia. El acto impugnado constituye la parte jurídica medular y el objeto material de estudio del juicio de nulidad.

Los Tribunales de la Federación han sostenido para estos casos que la obligación de la autoridad demandada de exhibir las constancias debe cumplirse solamente en el momento de la contestación a la demanda sin admitir requerimiento posterior. Ejemplo de ello es la jurisprudencia por contradicción de la tesis: cuando el actor niega conocer el acto impugnado, no admite requerimiento a la autoridad (Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011), dicha tesis lleva por rubro: “Juicio contencioso administrativo. Cuando el actor niega conocer el acto impugnado, no admite requerimiento a la autoridad”

La inclusión de la referida interpretación jurisprudencial (Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011) como norma procesal en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c) conllevaría a una considerable reducción en la duración de los juicios orales que se encuentren en el supuesto comentado.

La nueva figura legal deberá complementarse con el apercibimiento a la autoridad que incumpla el requerimiento de allegar el acto en la contestación se tendrá por perdido el derecho de allegar el acto impugnado con posterioridad, con la inminente posibilidad de que al resolver el juicio se declare la ilegalidad de dicho acto al no justificarse materialmente por la parte demandada el cumplimiento a las formalidades de la fundamentación y motivación del acto en cuestión.

Esto es, la existencia del acto impugnado se tendrá por acreditada con ante el incumplimiento de la prevención, y en consecuencia la falta de fundamentación y motivación será una presunción legal en los casos donde las autoridades no alleguen el documento al momento de contestar la demanda.

También se debe considerar que los asuntos tramitados en el proceso oral de justicia administrativa en el Estado de Nuevo León no requieren un proceso tan largo, tal y como está contemplado al día de hoy, por lo que se propone que para estos juicios contenciosos administrativos exista una reducción en los términos procesales, de ahí que se propongan 10 días para la interposición de la demanda, así como otros 10 para la contestación; para ampliar la demanda y la contestación de la ampliación se consideran solamente cinco días.

Lo anterior también permite que exista un verdadero juicio oral que cumpla con las expectativas de la tutela efectiva, pues el proceso se diseña con celeridad para que la justicia llegue de manera pronta y expedita, sin que ello se traduzca en algún menoscabo del derecho de defensa.

Otra forma de consolidar la tutela efectiva sería con la supresión del recurso de revisión para este tipo de juicios, es decir, que los procesos orales dentro del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León sean uninstitucionales. Hay que tomar en cuenta que más de 90% de los juicios tramitados por esta vía culminan con una declaratoria de nulidad, por lo que la supresión de la segunda instancia no afecta a los derechos de los particulares, sino por el contrario, se evita que se retarde el cumplimiento de las sentencias definitivas, pues el recurso de revisión previsto en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c) lo utilizan las autoridades demandadas solo para retardar el cumplimiento de las condenas establecidas en las sentencias definitivas, bajo el entendido de que si el justiciable no está satisfecho con el resultado del fallo dictado dentro del juicio oral, éste puede promover el juicio de amparo; en suma, este tipo de acciones consolidaría a la tutela efectiva en los juicios orales en la materia administrativa.

CONCLUSIONES

Una vez desarrollada la investigación jurídica se advierte que la implementación del proceso oral en las diversas materias que conforman el sistema mexicano de impartición de justicia ha sido una constante, que en Nuevo León alcanzó hasta el derecho administrativo, donde a partir del 2009 se establecieron las bases para que en los juicios contenciosos administrativos existiera una modalidad oral, única dentro de la justicia administrativa en el ámbito nacional.

Si bien se advierte que la oralidad administrativa resulta una innovación jurisdiccional, y pretende un acceso más efectivo a la justicia que imparte el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, también lo es que se demostró que el proceso oral administrativo del Estado de Nuevo León, resulta deficiente procesalmente para la consecución de la tutela judicial efectiva de los derechos administrativos, por no ser teóricamente correlativo con los axiomas del sistema jurídico mexicano, ni con las principales teorías del derecho positivistas, naturalistas, garantistas, neoconstitucionalistas, utilitaristas y realistas, lo que impide la realización epistémica de la función de la Magistratura que lo procura. Lo anterior fue el resultado sus análisis jurídico con lo cual se logró vislumbrar las actuales carencias que impiden un verdadero acceso pleno a la justicia.

Se estima que resulta necesaria adecuaciones legislativas al proceso oral, puesto que solo así es posible la efectividad de los derechos fundamentales en la materia administrativa, abatiéndose así las circunstancias procesales que constituyen barreras u obstáculos en términos de las teorías procesales actuales del debido proceso y de la tutela judicial efectiva, y con ello se consolida un ejercicio de la función jurisdiccional en aplicación de la

oralidad administrativa que se ajuste a las nuevas tendencias constitucionales, a fin de hacer patente el principio *pro actione*.

Lo anterior en razón de que el derecho contencioso administrativo contiene matices muy particulares de la materia, que durante el desarrollo del trabajo se contrastaron con los principios que sustentan a la oralidad, y con criterios nacionales y supranacionales desarrollados para la consecución de la tutela judicial efectiva; asimismo, se contrastaron con las diversas teorías que justifican la necesidad de ajustes razonables por parte de los legisladores y los jueces. Con ello se logró descubrir las ventajas y desventajas del proceso oral dentro de los juicios contenciosos administrativos, y se procuró no solamente señalar las fallas, sino precisar sus orígenes y los puntos de oportunidad para la mejora sustantiva del proceso oral administrativo del Estado de Nuevo León.

Después de la realización de la presente investigación jurídica, no cabe duda que el juicio oral tomó matices sustanciales dentro del juicio contencioso administrativo que permiten garantizar la tutela efectiva y que el Estado cumpla con la obligación de la impartición de justicia mediante un Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, que de manera cotidiana aplica el derecho contencioso administrativo dentro de los juicios orales.

Sin embargo, se pudo establecer los obstáculos, que en la práctica existen, y que impiden que este mecanismo de defensa se desarrolle de manera puntual, y las cuales a su vez provocaban dilaciones en la impartición de justicia, principalmente vinculadas con la saturación de expedientes y con la falta de recursos humanos para afrontar la carga laboral.

En base a ello, se consideró necesario establecer directrices de criterios y la reforma de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León (Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 2019c) con el objeto de establecer un mecanismo eficiente y eficaz con el cual se consolide el juicio oral dentro del derecho

administrativo como un proceso que permita cumplir las exigencias del derecho fundamental de la tutela efectiva.

REFERENCIAS

- Aguilera Portales, R. y Lopez Sánchez, R. (2014). *Derechos fundamentales*. México: Res Publica.
- Aguilera Portales, R. E., Becerra Rojasvértiz, R. E. y Ortega Gomero, S. (2010). *Neoconstitucionalismo, democracia y derecho procesales fundamentales*. México: Porrúa.
- Alcala-Zamora, Niceto. (2001). *Proceso, Autocomposición y Autodefensa*. México: Editorial Jurídica Universitaria.
- Alchurrón, Carlos E. BULYIN, Eugenio. (1983). *Definiciones y Normas. Lenguaje del Derecho. Homenaje a Genaro R. Carrió*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Aleinikoff, T. Alexander. (2010). *El Derecho Constitucional en la Era de la Ponderación*. Lima: Palestra.
- Alexy, Robert, (2008). *El Concepto de Derecho*. España: Marcial Pons.
- Alexy, Robert. (2006). Ponderación, Control de Constitucionalidad y Representación, en Perfecto Andrés Ibáñez y Robert Alexy, *Jueces y Ponderación Argumentativa*. México: UNAM.
- Alsina, Hugo. (2001). *Fundamentos de Derecho Procesal*. México: Editorial Jurídica Universitaria.
- Álvarez Sacristán, Isidoro. (1999). La Justicia y su Eficacia, en *De la Constitución al Proceso*. España: Colex.
- Alvaro de Oliveira, Carlos Alberto. (2008). *Teoría y Práctica de la Tutela Jurisdiccional*. Lima: Comunitas.

- Arellano García, Carlos. (2010). *Teoría General del Proceso*. México: Porrúa.
- Arenas Batis, C. (2013). *El nuevo modelo de control de constitucionalidad y de convencionalidad en materia de derecho procesales humanos a partir de la reforma de 2011*. Monterrey: Poder Judicial del Estado de Nuevo Leon.
- Armienta Calderón, Gonzalo M. (2006). *Teoría General del Proceso*. México: Porrúa.
- Atienza, Manuel. (2011). Argumentación y Constitución, en Manuel Atienza y Rodolfo L. Vigo, *Argumentación Constitucional, Teoría y Práctica*. Ciudad de México: Porrúa.
- Atienza, Manuel. (2003). *Introducción al Estudio del Derecho*. Ciudad de México: Fontamara.
- Berizonce, Roberto. (1987). *El Acceso a la Justicia*. Librería La Plata: Editora Platense.
- Berizonce, Roberto Omar. (2009). *Tutelas Procesales Diferenciadas*. Argentina: Rubinzal Culzoni Editores.
- Bernal Pulido, Carlos. (2010). Estudio Preliminar, en T. Alexander Aleinikoff, *El Derecho Constitucional en la Era de la Ponderación*. Lima: Palestra.
- Bielsa, Rafael. (1987). *Los Conceptos Jurídicos y su Terminología*. Buenos Aires: Depalma.
- Birgin, Haidée y Kohen Beatriz. (2006). El Acceso a la Justicia Como Derecho, en *Acceso a la Justicia Como Garantía de Igualdad, Instituciones, Actores y Experiencias Comparadas*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Bobbio, N. (1991). *El tiempo de los derechos*. España: Sistema.

Bobbio, Norberto. (2002). *Teoría General del Derecho*. Bogotá, Colombia. Themis.

Borrajo Iniesta, Ignacio, Díez-Picazo Giménez, Ignacio, Fernández Farreres, Germán. (1995). *El Derecho a la tutela Judicial y el Recurso de Amparo. Una Reflexión Sobre la Jurisprudencia Constitucional*. Madrid: Civitas.

Bovero Michelangelo et ál. (2009). Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales “Debate”. España: Trotta.

Briseño Sierra, Humberto. (1999). *Derecho Procesal*. Ciudad de México: Oxford.

Calamandrei, Piero. (1997). *Derecho Procesal Civil*, tomo 2. Ciudad de México: Harla.

Calvinho, Gustavo. (2009). El Brocárdico Iura Novit Curia. *Revista de Derecho Procesal*.

Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. (9 de septiembre del 2009). Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*. Recuperado de http://hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_desarrollo_urbano_del_estado_de_nuevo_leon/

Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. (15 de abril del 2016). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*. Recuperado de www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf

Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. (27 de noviembre del 2017). Ley de Asentamientos

Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León. *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*. Recuperado de www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_asentamientos_humanos_ordenamiento_territorial_y_desarrollo_urbano_para_el_estado_de_nuevo_le/

Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. (23 de enero del 2019a). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León. Recuperado de www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20TRANSPARENCIA%20Y%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20PUBLICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf

Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. (22 de marzo del 2019b). Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León. Recuperado de www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20SEGURIDAD%20PUBLICA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf

Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. (29 de mayo del 2019c). Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León. *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*. Recuperado de www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_justicia_administrativa_para_el_estado_de_nuevo_leon/

Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. (30 de diciembre 2019d). Código Fiscal del Estado de Nuevo León. *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*. Recuperado de www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/codigos/codigo_fiscal_del_estado_de_nuevo_leon/

Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. (23 de enero del 2019e). Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León. Recuperado de http://hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20RESPONSABILIDADES%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS.pdf

Cámara de Diputados del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. (30 de diciembre del 2020). Ley Ambiental del Estado de Nuevo León. Recuperado de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20AMBIENTAL%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (18 de mayo del 2018a). Ley federal de procedimiento administrativo. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (15 de junio del 2018b). Ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (9 de agosto del 2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf

Cano Mata, Antonio. (1984). El Derecho a la Tutela Judicial Efectiva en la Doctrina del Tribunal Constitucional (Artículo 24 de la Constitución). *Revista de Derecho Privado*.

- Capelleti, M. (Mayo-agosto de 1986). ¿Renegar de Montesquieu? La expansión y la legitimidad de la “justicia constitucional”. *Revista Española de Derecho constitucional*, 6(17). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79326.pdf>
- Carnelutti, F. (1999). *Instituciones de derecho procesal Civil*. México: Harla.
- Carnelutti, Francesco. (1997). *Derecho Procesal Civil y Penal*, tomo 4. Ciudad de México: Harla.
- Carrión, Salvador. (2012). *El Error de Derecho*. España: Reus.
- Casares, Tomas D. (1974). *La Justicia y el Derecho*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Cassagne, J. C. (2016). *El principio de la legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*. Uruguay: BdeF.
- Castilla Juárez, Karlos Artemio. (2012). *Acceso Efectivo a la Justicia*. Ciudad de México: Porrúa.
- Castro, Juventino V. (2002). *Garantías y Amparo*. Ciudad de México: Porrúa.
- Chamorro Bernal, Francisco. (2005). *El Artículo 24 de la Constitución. El Derecho de Libre Acceso a los Tribunales*, tomo I. Barcelona: Editorial Iura.
- Chamorro Bernal, Francisco. (1994). *La Tutela Judicial Efectiva*. Barcelona: Bosch.
- Chiovenda, Giuseppe. (1989). *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, tomos I. II y III. Ciudad de México: Cárdenas Editor y Distribuidor.
- Chiovenda, Giuseppe. (1925). *Principios de Derecho Procesal Civil*, tomo II. Madrid: Editorial Reus.

- Colombo Cambell, J. (2007). *El debido proceso constitucional*. México: Porrúa.
- Comanducci, P. (2016). *Estudios sobre Constitución y derechos fundamentales*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Queretaro.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México. (s.f.). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Autor. Recuperado de www.cndh.org.mx/noticia/dia-internacional-contr-la-corrupcion
- Convención Interamericana de los Derechos Humanos. (Noviembre de 1969). Pacto de San José. Recuperado de www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Coordinadores Miguel Carbonell y Pedro P. Grández Castro. Palestra. Lima. 2010.
- Corominas, J. Pascual, J. A., (1997). *Diccionario Etimológico Castellano e Hispánico*, vol. IV. Madrid: Gredos.
- Couture J. Eduardo. (1997). *Fundamentos del derecho procesal civil*. Argentina: Depalma.
- Couture J. Eduardo. (1993). Vocabulario Jurídico. Buenos Aires: Depalma.
- Couture, J., E. (1997). *Fundamentos del derecho procesal civil*. Argentina: Depalma.
- Devis Echandía, Hernando. (2012). *Teoría General del Proceso*. Bogotá: Temis.
- Echandía Devis, H. (1981). *Teoría general de la prueba Judicial, tomo I*. Buenos Aires: Cárdenas Editor y Distribuidor.

Española, R. A. (2019). *Diccionario*. Recuperado de <https://dle.rae.es/?w=demanda>

Fernández Madrazo, A. (2011). El derecho procesal administrativo. *Seminario de Derecho Administrativo*. Recuperado de www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ2_Art_2.pdf

Favela Ovalle, J. (Mayo-Agosto 2012). La Influencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en el Derecho Interno de los Países Latinoamericanos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 134.

Fernández Ruiz, J. y Cisneros Farías, G. (2009). *Derecho administrativo del Estado de Nuevo León*. México: Porrúa.

Ferrajoli, L. (2018). ¿Qué es el garantismo?. Recuperado de www.palermo.edu/Archivos_content/2018/derecho/abril/derecho-garantismo/ferrajoli.pdf

Ferrajoli, L. (2010). La ley del Más Débil. *Derechos y Garantías*. España: Trotta.

Ferrer Mac-Gregor, E. (2002a). *Derecho procesal constitucional, tomo I*. México: Porrúa.

Ferrer Mac-Gregor, E. (2002b). *Derecho procesal constitucional (tomo I)*. México: Porrúa.

Figueruelo, Ángela. (1990). *El derecho a la tutela judicial efectiva*. Madrid: Tecnos.

Fix-Zamudio, H. (1964). *El juicio de amparo*. México: Porrúa, 1964.

Fix-Zamudio, H. (1991). Derecho procesal. *El derecho en México. Una visión de conjunto*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/325/2.pdf>

- Garberí Llobregat, José. (2009). *Constitución y Derecho Procesal, Los Fundamentos Constitucionales del Derecho Procesal*. España: Thomson Reuters, Civitas.
- García de Enterría, E. (2020). *Curso de derecho administrativo II, XVI edición*. España: Thomson Reuters.
- García Máynez, Eduardo. (2010). *Introducción al Estudio del Derecho*. Ciudad de México: Porrúa.
- Garza, A. J. (1997). *Tratado de derecho contencioso administrativo*. México: Porrúa.
- Goldschmidt, James. (1983). *Principios Generales del Proceso*. Ciudad de México: Editorial Obregón y Heredia, S. A.
- Gómez Lara, C. (2002). La teoría general del proceso y sus conceptos generales. *Ensayos jurídicos en memoria de José María Cajica Camacho*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2401/30.pdf>
- Gómez Lara, C. (2018). *Teoría general del proceso*. Ciudad de México: Oxford University Press México.
- González de Cossío, Francisco. (2011). *Arbitraje*. Ciudad de México: Porrúa.
- González Pérez, J. (2001). *El derecho procesal a la Tutela jurisdiccional*. Madrid, España: Civitas.
- Guimaraes Ribeiro, Darci. (2004). *La Pretensión Procesal y La Tutela Judicial Efectiva, Hacia una Teoría Procesal del Derecho*. España: Bosch.
- Gutiérrez Coantuono, P. A. (2009). *Administración pública, juricidad y derechos humanos*. Argentina: Abeledo Perrot.

- Ihering, Rudolf Von. (2011). *La Lucha por el Derecho*. México: Ediciones Coyoacán.
- Kelsen, Hans. (2011). *Teoría Pura del Derecho*. Ciudad de México: Porrúa.
- Kennedy, Duncan. (2010). Izquierda y Derecho. *Ensayos de Teoría Jurídica Crítica*. Argentina: Siglo 21.
- Kennedy, Duncan, (1999). *Libertad y restricción en la Decisión Judicial: Una Fenomenología Crítica*. Santa Fe de Bogotá: Siglos del Hombre Editores.
- Lan Arredondo, Arturo Jaime. (2007). *Sistemas Jurídicos*. Ciudad de México: Oxford.
- Llobregat, José. (2008). *El Derecho a la Tutela Judicial Efectiva en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. España: Bosch.
- Marinoni, Luiz Guilherme. (2007). *Derecho Fundamental a la Tutela Judicial Efectiva*. Lima: Palestra.
- Martínez Morán, N. (2003). *Biotecnología, derecho procesal y dignidad humana*. Granada: Editorial Comares.
- Mateu, A. R. (2009). *El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. Estudio de su configuración constitucional y de su restablecimiento en el ordenamiento jurídico español*. Barcelona, España: Atelier.
- Monroy Gálvez, Juan F. (2009). *Teoría General del Proceso*. Lima: Communitas.
- Morales, R. I. (2012). *Derecho administrativo 2º Curso*. México: Oxford.

- Mosri Gutiérrez, M. Z. (s.f.). *Tribunal fiscal*. Recuperado de www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/lajusticiafiscalyadministrativaenmexico.pdf
- Nino, Carlos Santiago. (2003). *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Ormazabal Sánchez, Guillermo. (2007). *Iura Novit Curia. La Vinculación del Juez a la Calificación Jurídica de la Demanda*. España: Marcial Pons.
- Ovalle Favela, José. (2007). *Garantías Constitucionales del Proceso*. Ciudad de México: Oxford.
- Ovalle Favela, José. (2005). *Teoría General del Proceso*. Ciudad de México: Oxford.
- Pabón Giraldo, Liliana Damaris. (2010). *Derecho Procesal Contemporáneo*. Colombia. Sello Editorial.
- Picardi, Nicola. (2009). *La Jurisdicción en el Alba del Tercer Milenio*. Lima: Comunitas.
- Pico I Junoy, Joan. (2011). *La Buena Fe Procesal*. Argentina: Depalma.
- Pico I Junoy, Joan. (2012). *Las Garantías Constitucionales del Proceso*. España: Bosch.
- Pina, Rafael de. (1977). *Diccionario de Derecho*. Ciudad de México: Porrúa.
- Prieto Sanchís, Luis. (2010). El juicio de ponderación constitucional, en Miguel Carbonell, *El principio de proporcionalidad en el derecho contemporáneo*. Lima: Palestra Ediciones.
- Puyol Montero, Francisco Javier. (1996). *Diccionario de Derechos y Garantías Procesales Constitucionales*. Granada: Editorial Colmares.

Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Estados Unidos de América: The Belknap Press of Harvard University Press.

Real Academia Española. (2019). *RAE*. Recuperado de <https://dle.rae.es/digno?m=form>

Real Academia Española. (1992). *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: Brosnac.

Republicano Ayuntamiento del Municipio de Monterrey. (21 de mayo del 2007). Reglamento que Regula el Procedimiento Único de Recurso de Inconformidad en el Municipio de Monterrey. *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*. Recuperado de http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2009/Archivos/AC_0001_0008_0045508-0000001.pdf

Republicano Ayuntamiento del Municipio de Monterrey. (8 de junio del 2010). Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey, Nuevo León. *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*. Recuperado de http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/reglamentos/Reg_construcciones.pdf

Republicano Ayuntamiento del Municipio de Monterrey. (23 de diciembre del 2016). Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Monterrey. *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*. Recuperado de http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/reglamentos/1/5_Reglamento_de_Tr%C3%A1nsito_y_Vialidad_del_Municipio_de_Monterrey.pdf

Republicano Ayuntamiento del Municipio de Monterrey. (12 de abril del 2019). Reglamento de la Administración Pública Municipal de Monterrey. *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*. Recuperado de www.monterrey.gob.mx/pdf/reglamentos/1/1_Reglamento_de_la_Administracion_Publica_Municipal_de_Monterrey.pdf

Republicano Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García. (28 de agosto del 2019). Reglamento para la Protección Ambiental y Desarrollo Sustentable del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León. *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*. Recuperado de

www.sanpedro.gob.mx/gobierno/Reglamentos/PDFs/ReglamentoProteccionAmbientalyDesarrollo_BKBWAN8X4M.pdf

Ribeiro, D. G. (2004). *La pretensión procesal y la tutela judicial efectiva, hacia una teoría procesal del derecho*. Barcelona, España: J.M. Bosch Editor.

Salinas Garza, J. Á. y Rodríguez Lozano, L. G. (2016). *El debido proceso en el Estado constitucional de derecho procesal*. México: Novum.

Salinas Garza, J. Á. (2016). *Tutela judicial efectiva*. México: Novum.

Sánchez Gil, R. (2005). El derecho de acceso a la justicia y el amparo mexicano. *Revista del Instituto Iberoamericano de derecho procesal constitucional*, 240.

Santamaría Pastor, J. A. (2018). *Principios de derecho administrativo general II*. Madrid: IUSTEL.

Santos Azuela, H. (Mayo-agosto del 2001). La teoría general del proceso en el sistema del derecho procesal social. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 34(101), 567-588. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3684/4507>

Schmill, Ulises. (2003). *Teoría del Derecho y del Estado*. Ciudad de México: Porrúa.

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Agosto del 2011). Juicio contencioso administrativo. Cuando el actor niega conocer el acto impugnado, no admite requerimiento a la autoridad. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tesis 2a./J. 117/2011, t. XXXIV, 317, registro IUS 161281.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). *Protocolo iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas*. Ciudad de México: Autor. Recuperado de www.derechoshumanoscdmx.gob.mx/wp-content/uploads/ProtocoloIberoamericano.pdf
- Tapia Torres, J. (2016). La dignidad humana, parte esencial de los derechos sociales. *Revista Derechos Fundamentales a Debate*, 2, 67-78.
- Taruffo, M. (2003). *Cinco lecciones mexicanas: Memoria del taller de derecho procesal*. México: Poder Judicial de la Federación.
- Taruffo, M. (2012). *Proceso y decisión, lecciones mexicanas de derecho procesal*. Madrid: Marcial Pons.
- Tribe, Laurence A. Dorf, Michael C. (2010). *Interpretación de la Constitución*. Lima: Palestra.
- Urías, Joaquín. (2001). *La Tutela Frente a las Leyes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Vigo, Rodolfo L. (1978). *Integración de la Ley "Artículo 16 del Código Civil"*. Buenos Aires: Astrea.
- Vigo, Rodolfo Luis. (1994). *Interpretación Constitucional*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Villoro Toranzo, Miguel. (2010). *Introducción al Estudio del Derecho*. Ciudad de México: Porrúa.
- Villoro Toranzo, Miguel. (2006). *Lecciones de Filosofía del Derecho*. México: Porrúa.
- Zagrebelsky, Gustavo. (2011). *El Derecho Dúctil*. España: Trotta.